

# Busco casa en arriendo

Promover el alquiler  
tiene sentido



EDITORES

Andrés G. Blanco  
Vicente Fretes Cibils  
Andrés F. Muñoz



# Busco casa en arriendo

## Promover el alquiler tiene sentido

---

Editores

Andrés G. Blanco

Vicente Fretes Cibils

Andrés F. Muñoz

División de Gestión Fiscal y Municipal  
Sector de Instituciones para el Desarrollo  
Banco Interamericano de Desarrollo

2014

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

Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido / Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz, editores

p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

978-1-59782-193-3 (Rústica)

978-1-59782-194-0 (PDF)

1. Rental housing—Latin America. 2. Rental housing—Caribbean Area. 3. Housing policy—Latin America. 4. Housing policy—Caribbean Area. I. Blanco Blanco, Andrés Guillermo. II. Fretes Cibils, Vicente. III. Muñoz, Andrés F. IV. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal y Municipal. V. Título.

HD7288.85.L29.B87

IDB-BK-132

**Código de publicación:** IDB-BK-132

**Códigos JEL:** R31

**Palabras clave:** vivienda en alquiler, vivienda en alquiler en América Latina y el Caribe, política de vivienda, política de vivienda en América Latina y el Caribe, desarrollo urbano, desarrollo urbano en América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusivamente 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.

Se prohíbe el uso comercial no autorizado de los documentos del Banco, y tal podría castigarse de conformidad con las políticas del Banco y/o las legislaciones aplicables.

Copyright © 2014. Banco Interamericano de Desarrollo. Todos los derechos reservados; este documento puede reproducirse libremente para fines no comerciales.

Banco Interamericano de Desarrollo  
1300 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

**El Sector de Instituciones para el Desarrollo fue responsable de la producción de la publicación.**

Coordinación de la producción editorial: Sarah Schineller (A&S Information Specialists, LLC)

Revisión editorial: Claudia M. Pasquetti y Clara Sarcone

Diagramación: The Word Express, Inc.

Lectura de pruebas: Julia Gomila

# Índice general

Reconocimientos.....	ix
Acerca de los editores.....	xiii
Prólogo.....	xv
Resumen ejecutivo.....	xvii
Prefacio.....	xxi
<b>1. El alquiler como oportunidad para mejorar las políticas de vivienda en América Latina y el Caribe</b>	
<i>Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz.....</i>	<b>3</b>
El problema de la vivienda en América Latina y el Caribe .....	3
La vivienda en alquiler como alternativa .....	8
Referencias.....	17
<b>2. La realidad del alquiler en América Latina y el Caribe</b>	
<i>Andrés G. Blanco .....</i>	<b>21</b>
América Latina y el Caribe: una región de propietarios.....	21
La propiedad no siempre fue la principal forma de tenencia en áreas urbanas.....	29
El alquiler de vivienda continúa siendo significativo para ciertos segmentos de la demanda .....	34
La probabilidad de alquilar no decrece con el ingreso de los hogares demandantes.....	39
La vivienda en alquiler no es de mala calidad .....	44
La vivienda en alquiler es más central, densa y accesible.....	46

La oferta es diversa, privada y de pequeña escala.....	49
El mercado formal se ve limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción .....	55
Conclusiones e implicaciones.....	59
Referencias.....	61

### **3. La vivienda en alquiler: la experiencia más allá de América Latina**

<i>Vicente Fretes Cibils, Alan Gilbert, Steven Webb</i> .....	65
Los países más desarrollados económicamente.....	65
El Reino Unido .....	66
El resto de Europa Occidental.....	67
Estados Unidos y Canadá .....	72
La antigua Unión Soviética y Europa del Este.....	76
China.....	78
África y el resto de Asia.....	80
Conclusiones y lecciones para América Latina y el Caribe .....	83
Referencias.....	86

### **4. Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina**

<i>Eduardo Reese, Florencia Almansi, Julieta del Valle y Andrés Juan</i> .....	93
Introducción.....	93
Estructura de la tenencia.....	96
El mercado de alquiler.....	101
El alquiler informal: el caso del Área Metropolitana de Buenos Aires.....	117
Limitaciones que presenta el mercado de alquileres de vivienda.....	125
Conclusiones y recomendaciones .....	127
Referencias.....	131

### **5. El alquiler de vivienda en Brasil: limitaciones y perspectivas**

<i>Suzana Pasternak y Camila D'Ottaviano</i> .....	133
Introducción .....	133
Vivienda en alquiler versus vivienda propia: tenencia y estructura de la propiedad en Brasil (São Paulo, Curitiba y Salvador) .....	136
La política de vivienda en Brasil.....	146
Una evaluación general de la situación actual: temas legales y financieros.....	152
Conclusiones y recomendaciones .....	160
Referencias.....	164

## **6. El alquiler en una política habitacional dinámica en Chile**

*Francisco Sabatini, Isabel Brain, Antoine Casgrain, Pía Mora e*

<i>Ignacia Polanco</i> .....	<b>165</b>
Introducción.....	165
La estructura de la tenencia.....	168
El mercado de alquiler .....	173
Limitaciones y oportunidades para el desarrollo de la vivienda en alquiler....	187
Conclusiones y recomendaciones .....	196
Referencias.....	204

## **7. Alquiler y desarrollo urbano en Colombia**

*Jorge Enrique Torres Ramírez* ..... **209**

Introducción.....	209
Estructura de la tenencia .....	210
El mercado de vivienda en alquiler: situación actual en las ciudades en estudio.....	217
Restricciones al desarrollo del mercado de la vivienda en alquiler .....	226
Conclusiones y recomendaciones .....	233
Referencias.....	237

## **8. El alquiler como respuesta a la dualidad del mercado habitacional en El Salvador**

*Irene Vance* ..... **239**

Introducción.....	239
Desafíos del sector vivienda .....	240
Estructura de la tenencia .....	243
Evolución de la tenencia de la vivienda y los submercados urbanos .....	245
Inquilinos y propietarios-arrendadores .....	250
Mercado de vivienda en alquiler .....	254
Legislación del alquiler de vivienda .....	255
Política de vivienda.....	258
Financiamiento hipotecario privado .....	262
Conclusiones y recomendaciones .....	263
Referencias.....	268

## **9. Del viejo al nuevo alquiler en Jamaica**

*Pauline McHardy*..... **271**

Introducción.....	271
Estructura de la tenencia .....	273

El mercado de alquiler de vivienda: la situación actual .....	278
Una evaluación general de la situación actual: limitaciones para el desarrollo de la vivienda en alquiler.....	284
Conclusiones y recomendaciones .....	287
Referencias.....	290

## **10. Alquiler y mercado del suelo en México**

<i>Clara Salazar, Claudia Puebla, Gabriela Ponce y René Flores.....</i>	<b>291</b>
Introducción.....	291
Estructura de la tenencia.....	296
El mercado de viviendas en alquiler:	
la situación actual en la Zona Metropolitana del Valle de México.....	316
Los obstáculos al desarrollo de la vivienda en alquiler.....	325
Conclusiones y recomendaciones .....	329
Referencias.....	332

## **11. El potencial del alquiler en la política de vivienda de Perú**

<i>Julio Calderón Cockburn .....</i>	<b>335</b>
Introducción .....	335
Acceso a suelo y vivienda y estructura de la tenencia .....	337
El mercado de alquiler de vivienda .....	341
Restricciones y limitaciones.....	362
Conclusiones y recomendaciones .....	368
Referencias.....	372

## **12. El alquiler como alternativa real en Uruguay**

<i>Irene Chiavone, Miguel Macellaro, Adriana Silvera .....</i>	<b>375</b>
Introducción.....	375
Estructura de la tenencia .....	378
El mercado de alquiler de vivienda: la situación actual .....	385
Una evaluación general de la situación actual: limitaciones para el desarrollo de la vivienda en alquiler.....	390
Conclusiones y recomendaciones .....	396
Referencias.....	398

## **13. Conclusiones y recomendaciones**

<i>Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz .....</i>	<b>401</b>
La oferta.....	402
La demanda .....	408

El marco institucional .....	412
Referencias.....	418

## **Anexo. Resumen de las metodologías**

<i>Andrés G. Blanco y Jeongseob Kim</i> .....	<b>421</b>
Fuentes de datos .....	421
Modelación de la opción de tenencia .....	423
Modelación de los factores determinantes de la propiedad de vivienda entre países .....	427
Cuadros estadísticos .....	429
Referencias.....	443



# Reconocimientos

La dirección general de esta investigación estuvo a cargo de Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz como autores principales y coeditores, y de Alan Gilbert como asesor externo. Santiago Levy, Vicepresidente de Sectores, y Ana María Rodríguez, Gerente del Departamento de Instituciones para el Desarrollo, brindaron orientación invaluable y estímulo a esta iniciativa.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los autores de los estudios de país que han sido recogidos en este trabajo:

*Argentina:* Eduardo Reese, Florencia Almansi, Julieta del Valle y Andrés Juan

*Brasil:* Suzana Pasternak y Camila D'Ottaviano

*Chile:* Francisco Sabatini, Isabel Brain, Antoine Casgrain, Pía Mora e Ignacia Polanco

*Colombia:* Jorge Enrique Torres Ramírez

*El Salvador:* Irene Vance

*Jamaica:* Pauline McHardy

*México:* Clara Salazar, Claudia Puebla, Gabriela Ponce y René Flores

*Perú:* Julio Calderón Cockburn

*Uruguay:* Irene Chiavone, Miguel Macellaro y Adriana Silvera

También quisiéramos reconocer a los gerentes de países y los representantes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la región, quienes facilitaron y brindaron su apoyo permanente mediante el diálogo que tuvo lugar en diversos foros de discusión de la temática. Los colegas de la División de Gestión Fiscal y Municipal, del Departamento de Investigación, y de otras oficinas y divisiones del BID avalaron la elaboración de este estudio con sus comentarios y sugerencias.

Nuestro agradecimiento a Javier León, José Brakarz, Gustavo García, Michael Donovan, Jesús Navarrete, Nora Libertun de Duren, Verónica Adler, Carolina Piedrafitá, Beatriz López, Huascar Eguino, Gilberto Chona, Ophelie Chevalier, Axel Radics, José Larios, Juan Pablo Ortiz, Aderbal Curbelo, Jason Hobbs, Marcia Casseb, Alejandro López-Lamia, Mario Durán-Ortiz, Gabriel Nagy, Alejandro Rasteletti, Francisca Rojas, Feliz Alderete, Francesco Lanzafame, Fernanda Magalhaes, Patricia Bakaj, Ana María Saiz, Luis Marcano, Marc Godbout, César Bouillon, Nadin Medellín, y Cynthia Boruchowicz.

Varias personas hicieron aportes valiosos durante el proceso de revisión técnica de los contenidos o en diversos foros relacionados con la materia. Nuestro especial reconocimiento a Juan Pablo Bonilla, J.J. Ruiz, Ellis Juan, María Camila Uribe, Fernando Cuenin, Inder Ruprah, Beatriz Uribe, Carolina Barco, Jaime Bonet, Robert Buckley, Steve Pomeroy, Steven Webb, Ana Corbacho, Philip Keefer, Edward Glaeser, Marianne Fay, Martim Smolka, Clara Irazábal, Cynthia Goytia, Elkin Velásquez, María Mercedes Maldonado, Oscar Borrero, Gustavo Riofrío, David Vetter, David Amborski, Pedro Abramo, Emilio Haddad, Samuel Jaramillo, Peter Ward, Claudio Acioly, Magnus Hammar, Eduardo Rojas, Bob Dubinsky, Larry Hannah, Barbara McMurray, Peter Kimm, Bill O'Dell, Anne Ray, Lauren Ross, Guillermo Rolando Vicente, Hugo Speranza, Ramón Ruiz, Eric Belsky, Ira Peppercorn, Alexander Von Hoffman, Deidre Lal Schmidt, y dos revisores anónimos.

Igualmente, agradecemos a los organizadores de diversos foros técnicos y académicos donde presentamos la evolución de este trabajo y recibimos valiosos comentarios. Nuestros reconocimientos a UN-Hábitat, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD, por sus siglas en inglés), la International Housing Coalition (IHC), la Unión Panamericana para la Vivienda (Uniapravi), Harvard University, University of Florida, China Center for Urban Development, University of Chicago, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), BNDES Brasil, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), Universidad Torcuato di Tella, Universidad Católica de Chile, Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), Lincoln Institute of Land Policy, Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz (Fedelonjas), y los ministerios e institutos de vivienda de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Deseamos además agradecer muy especialmente a Jeongseob Kim, Jessica Mackey, María Celeste López, Octavio Pereira y Federica Volpe, por su apoyo experto durante el proceso de investigación, preparación y edición de este libro. La producción editorial de este volumen estuvo a cargo de Sarah Schineller. Rita

Funaro, Claudia M. Pasquetti, Pamela Albornoz, Clara Sarcone y Patricia Ardila contribuyeron en el proceso editorial, y Julia Gomila realizó la lectura de pruebas. Asimismo, reconocemos el invaluable aporte de varias personas que prestaron apoyo administrativo y logístico durante este proyecto, en particular a María del Carmen Stellita Perrier, Ida Fernández, Marina Massini, Francy Dianela Ávila, Susana Román y Sonia Rojas.

Finalmente, reconocemos el significativo respaldo recibido para la divulgación de este trabajo por parte del BID, en particular mediante la Oficina de Relaciones Externas, el Sector de Conocimiento y Aprendizaje, y la División de Gestión de Conocimiento. Nuestros agradecimientos especiales a Marcelo Cabrol, Paul Constance, Mildred Rivera, Federico Basanes, Karen Mokate, Andrés Cavelier, Lorena Rodríguez, Atsuko Horiguchi, Kyle Strand, José Yitani, Carlos Gerardo Molina y Pablo Andrés Espinoza.



## Acerca de los editores

**Andrés G. Blanco** es Especialista Senior en Desarrollo Urbano y Vivienda y Coordinador Sectorial de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID. Su trabajo se centra en los aspectos económicos de la planificación en áreas como vivienda y uso del suelo. Es Licenciado en Economía y obtuvo una Maestría en Planificación del Desarrollo Regional de la Universidad de los Andes de Bogotá. A su vez, posee un PhD en Planificación Urbana y Regional de Cornell University. Ha trabajado como investigador y consultor en diversos proyectos sobre planificación urbana, economía urbana y evaluación de políticas públicas para organizaciones tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Lincoln Institute of Land Policy, así como para Estados Unidos y diversos gobiernos de América Latina. Se desempeñó como profesor en el Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Florida. Actualmente trabaja en el diseño de políticas de planificación urbana y vivienda en varios países de América Latina y el Caribe, principalmente en temáticas relacionadas con desarrollo urbano, vivienda de alquiler y captura de plusvalías.

**Vicente Fretes Cibils** es Jefe de la División de Gestión Fiscal y Municipal en el Sector de Instituciones para el Desarrollo del BID. Inició su carrera como economista en 1987 en el Banco Mundial. Allí desempeñó diversos cargos, entre ellos Economista Jefe del Departamento de Operaciones para los Países Andinos, Economista Principal para Venezuela, Colombia y México, y Economista Principal en el Sector de Gestión Económica y Reducción de la Pobreza del Departamento de Países Andinos. En 2007 ingresó al BID. Ha sido profesor universitario en Argentina y Estados Unidos, y sus trabajos publicados abordan temas de finanzas, econometría

aplicada, finanzas públicas, economía internacional y desarrollo económico. Recibió su grado de la Universidad Nacional del Nordeste de Argentina, y su posgrado en la Universidad de Pensilvania, con una Maestría en Administración de Empresas, y en la Universidad Estatal de Carolina del Norte, con un Doctorado en Economía.

**Andrés F. Muñoz** es Economista de la Universidad de los Andes y posee una Maestría y un Doctorado en Administración Pública de la New York University (NYU). Actualmente es Asociado Senior en la División de Gestión Fiscal y Municipal del BID, y en el pasado se desempeñó como investigador y asistente de docencia en finanzas públicas y gobernabilidad democrática en la NYU y como consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá. Sus áreas de especialidad comprenden la descentralización, las finanzas públicas locales y el financiamiento del desarrollo urbano. Tiene experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos fiscales y de desarrollo urbano en algunos países de América Latina, y ha realizado investigaciones sobre la descentralización fiscal, la tributación local y el desarrollo de ciudades de la región.

# Prólogo

Santiago Levy

**E**n un ámbito de rápida urbanización global, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo con el porcentaje de población urbana más alto. En ese contexto, uno de los principales desafíos que enfrenta la región es disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de los servicios de vivienda. Es por lo tanto relevante explorar vías alternativas para enfrentar este desafío, y el libro *Busco casa en arriendo* ofrece propuestas para lograrlo.

Este libro es un paso más allá de la monografía “Se busca vivienda en alquiler” presentada en el Séptimo Foro Mundial Urbano llevado a cabo en Medellín (abril de 2014), e incluye los resultados de un estudio completo sobre el mercado de vivienda en alquiler en América Latina y el Caribe, que se complementa con estudios de casos de nueve países de la región. El estudio ha sido liderado por la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo, y ha contado con la participación de expertos nacionales e internacionales que trabajan para proponer soluciones a la urbanización con beneficios para todos los ciudadanos. El análisis de la realidad de la vivienda en América Latina y el Caribe que se presenta destaca retos y posibilidades de intervención pública y privada en el mercado.

La tenencia de propiedad es muy alta en América Latina y el Caribe, y no sorprende que tanto en el pasado como en la actualidad las políticas de vivienda han priorizado y alentado la propiedad. No obstante, el mercado de alquiler mantiene su relevancia —1 de 5 hogares habita viviendas en arriendo— y esto es aún más importante para determinados segmentos de la población. Además, el análisis de los datos de las últimas dos décadas indica que la elección de alquilar presenta una tendencia creciente, especialmente en países como Argentina, Bolivia, Colombia, México y Perú. Esta evolución y las condiciones de rápida urbanización indican

que la vivienda en alquiler seguirá creciendo, por lo que se necesitan políticas de vivienda que incluyan la opción de arriendo.

*Busco casa en arriendo* propugna la necesidad de encontrar alternativas eficaces y duraderas que contribuyan a solucionar el déficit habitacional de la región, demostrando que el arriendo es una opción válida y viable para expandir el acceso a los servicios de vivienda para la creciente población urbana del continente. Por otra parte, el diseño de una política de vivienda sensata tiene que tomar en cuenta el impacto en otros ámbitos socioeconómicos. Al valorar las distintas opciones de tenencia, la política habitacional debe considerar el impacto que el mercado de la vivienda tiene sobre el mercado laboral, ya que un mercado de vivienda equilibrado en términos de las opciones de tenencia permite mayor movilidad de la mano de obra. Al tener menores costos y tiempos de transacción, el arriendo favorece una mayor flexibilidad para que los trabajadores se puedan moverse cuando presenten otras oportunidades laborales.

Este libro contribuye a disipar algunos mitos sobre el arriendo y los tipos de tenencia en América Latina y el Caribe. Primero, no hay ninguna correlación entre nivel de desarrollo y estructura de tenencia, es decir que un país más desarrollado no necesariamente tiene niveles más altos de propiedad. Segundo, contrario a la percepción de que solo arriendan los pobres, el alquiler es transversal y se presenta en todos los niveles de ingreso, particularmente en los sectores de ingreso medio. El alquiler también depende del ciclo de vida, ya que los grupos que más rentan son los jóvenes y los hogares unipersonales, lo cual indica que se trata de una opción preferencial para aquellos que quieren gozar de una mayor flexibilidad. Tercero, la calidad de la vivienda alquilada es superior a la de la vivienda propia sin título de propiedad y similar a la de la vivienda propia con título de propiedad, rebatiendo la idea de que la vivienda en alquiler es de mala calidad. En América Latina y el Caribe una parte considerable de la vivienda propia es de procedencia informal, y por eso no necesariamente es de buena calidad. De hecho, la vivienda en alquiler presenta mejores condiciones que la vivienda informal en términos de infraestructura, materiales y hacinamiento.

La opción de vivienda en alquiler brinda la posibilidad de mejor localización. En las zonas centrales hay proporcionalmente más propiedades en arriendo que en la periferia. Por lo tanto, el alquiler ofrece la opción de localizarse en zonas de mayor densidad, mejor integración y cercanía a las actividades socioeconómicas. De esta manera, el arrendamiento puede aliviar los costos y tiempos de transporte de las personas, y disminuir el consumo de energía.

En síntesis, al presentar el arriendo como alternativa relevante en términos de servicios de vivienda, el libro posibilita una discusión más informada en materia de política pública de servicios de vivienda, y brinda opciones para el desarrollo del mercado de arrendamiento tanto para el sector público como para el sector privado.

# Resumen ejecutivo

*Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz*

La vivienda es un servicio, o más precisamente, una combinación de múltiples servicios para quienes han tomado en algún momento una decisión sobre dónde vivir. En la elección de una vivienda priman diversos aspectos: las características de tamaño y calidad de un bien inmueble, la localización específica dentro de la estructura urbana y los atributos particulares de accesibilidad; las externalidades de vecindad y cercanía de un barrio; y quizá también la capitalización de una inversión financiera, en virtud de los otros factores señalados. Todo esto en función de las preferencias individuales y las posibles restricciones de recursos.

Por estas razones, la literatura especializada cataloga a la vivienda como “un haz de servicios”, y en las metodologías de análisis más utilizadas, como los modelos hedónicos, se trata de descomponer la incidencia de cada factor sobre los precios o las preferencias (O’Sullivan, 2009; O’Flaherty, 2005; Mills y Hamilton, 1989). De hecho, esta conceptualización puede resumirse en una de las tres leyes de la vivienda de Turner: “lo importante acerca de la vivienda no es lo que *es* sino lo que *hace* en la vida de las personas” (Turner, 1976:5).

Este concepto es muy relevante en términos de política pública porque da cuenta de que no existe una vivienda ideal “universal” y que sus potenciales virtudes evolucionarán en la medida en que se produzcan cambios al interior de un hogar. Pese a lo antedicho, los gobiernos de América Latina y el Caribe, en general, han optado por privilegiar el concepto de vivienda como bien de capital sobre todos sus otros servicios, utilizando como única solución habitacional la vivienda nueva en propiedad. Este desplazamiento de la conceptualización de la vivienda desde la provisión de servicios hasta la promoción de un modo específico de tenencia puede disminuir la flexibilidad del mercado para atender a las demandas de

los hogares, afectar la movilidad de los trabajadores, aumentar el riesgo financiero debido a la concentración de activos, contribuir al desarrollo periférico de baja densidad, e impactar negativamente en las finanzas públicas, por ser una opción costosa y difícil de escalar masivamente para la vivienda social.

La política de vivienda debe basarse en el concepto de servicio y no en una forma de tenencia. Una buena política debe propender al acceso dentro de un mercado que ofrezca variedad, calidad y oportunidad. En este sentido, el mercado de vivienda en alquiler puede ser un componente clave de un sistema de provisión de servicios de vivienda efectivo, flexible e inclusivo.

El principal propósito de este libro es promover una discusión abierta acerca de cómo desarrollar y expandir este mercado, analizando su estado actual en América Latina y el Caribe, aprendiendo de la experiencia internacional y proponiendo orientaciones de política. Los argumentos aquí presentados se desprenden de un proyecto de investigación financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que consistió en un análisis basado en estudios de casos realizados en 19 áreas metropolitanas de nueve países de la región.

Esta investigación demostró que el alquiler es un componente vital del sistema de vivienda en América Latina y el Caribe. Actualmente, no solo 1 de cada 5 hogares alquila su vivienda, sino que esta proporción ha venido aumentando en los últimos 10 años en la mayoría de los países. Esta tendencia es mayor en áreas urbanas, donde llega a representar hasta más del 40% en ciudades como Bogotá, Cali o Santo Domingo. Esto es de especial importancia en una región cuya población urbanizada asciende al 82%, cifra que seguramente seguirá creciendo en los próximos años.

La evidencia recolectada permitió concluir que, al contrario de lo que sucede en países más desarrollados, el alquiler no es una opción restringida a los más pobres. De hecho, en algunos países de la región el arrendamiento aumenta con el ingreso de los hogares y en otros está concentrado en los segmentos medios de la demanda. Este fenómeno se explica por las altas tasas de informalidad de la vivienda, que permiten a hogares de escasos ingresos acceder a la propiedad, aun cuando esta no tenga las mejores condiciones de calidad y ubicación. De hecho, la vivienda en alquiler presenta mejores condiciones de infraestructura y materiales de construcción que la vivienda en propiedad informal, y ostenta características similares a las de la vivienda en propiedad formal, incluso para los quintiles de ingresos más bajos. Esto significa que se trata de una alternativa eficiente y costo-efectiva para resolver los problemas de déficit cuantitativo y cualitativo que actualmente afectan al 37% de los hogares de la región.

Por otro lado, se pudo comprobar que la vivienda en alquiler prevalece entre los grupos de población de mayor crecimiento, como los jóvenes, los hogares unipersonales y los divorciados. Esto demuestra que esta alternativa puede ayudar

a satisfacer mejor las preferencias de la demanda y crear mayor movilidad residencial. De igual manera, se evidenció que la vivienda en alquiler se concentra en las áreas más centrales, densas y consolidadas de las ciudades. Esto sugiere que una política en esta materia, unida a una mejor planificación y un mejor ordenamiento territorial, puede contribuir a mitigar el crecimiento periférico de baja densidad y la segregación que causa, y dar como resultado ciudades más densas, accesibles y compactas.

Asimismo, se observó que la oferta es diversa, privada y de pequeña escala, y que está representada mayoritariamente por propietarios individuales que comparten la misma extracción social que sus inquilinos. Por ello, un mayor dinamismo en el sector no solo aumentaría la oferta, sino que también ayudaría a los propietarios-arrendadores a mejorar sus ingresos. Dado que el mercado está limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción, la oferta efectiva se podría expandir con cambios relativamente sencillos, como disminuir los tiempos de recuperación de la posesión o crear un sistema de garantías de alquiler. De esta manera, se incentivaría la entrada al mercado de una parte considerable del *stock* de vivienda vacía en la región —que en algunos casos llega al 20% del total—, mitigando la carencia de vivienda en alquiler de buena calidad y bien localizada.

El libro está dividido en tres partes. La primera contiene un análisis comparado, y está compuesta por tres capítulos. El primero de ellos describe los problemas de vivienda en la región en términos de las brechas cuantitativas y cualitativas, la dificultad en la asequibilidad y la segregación. Por otra parte, identifica los beneficios potenciales de la vivienda en alquiler como una alternativa de vivienda social con mayor sostenibilidad fiscal, una opción flexible que satisface mejor las preferencias de ciertos sectores de la demanda y una oportunidad para proveer mejores localizaciones y desincentivar el desarrollo periférico de baja densidad.

El segundo capítulo describe el estado actual de la vivienda en alquiler en la región, concluyendo que aunque América Latina y el Caribe es una región de propietarios, la propiedad no siempre fue la principal forma de tenencia en áreas urbanas, y que alquilar continúa siendo significativo para ciertos segmentos de la demanda. Se constata que la probabilidad de arrendar no decrece con el ingreso de los hogares demandantes, que la vivienda en alquiler no es de mala calidad, sino más central, densa y accesible, y que la oferta es diversa, privada y de pequeña escala. No obstante, como ya se mencionó, el mercado formal está limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción.

El tercer capítulo revisa las características del mercado de alquiler en el mundo, señalando el papel que juega en los sistemas de vivienda de diferentes países y las lecciones que los gobiernos latinoamericanos podrían aprender a partir de esas experiencias. Con este fin se describen los marcos de política y los resultados

de Europa Occidental y América del Norte, Europa Central y del Este, China, el sur de Asia y África, durante la segunda mitad del siglo XX.

La segunda parte consta de nueve capítulos que corresponden a los estudios de casos de Argentina (Buenos Aires y Rosario), Brasil (São Paulo, Curitiba y Salvador), Chile (Santiago, Valparaíso y Concepción), Colombia (Bogotá, Medellín y Barranquilla), El Salvador (San Salvador y Santa Tecla), Jamaica (Kingston), México (Ciudad de México y Guadalajara), Perú (Lima y Trujillo) y Uruguay (Montevideo). En cada uno de estos casos se describe la estructura de la tenencia, así como también su evolución y factores explicativos, la incidencia de los déficits de vivienda, la situación actual del mercado de alquiler en términos de su oferta y demanda, las restricciones al desarrollo de este mercado y las recomendaciones de política.

La tercera parte contiene una serie de recomendaciones de política para los gobiernos de la región, que se agrupan en las siguientes categorías: i) la oferta, donde se incluyen incentivos para aumentar la provisión de alquiler en pequeña escala y para crear una producción comercial de gran escala, ii) la demanda, en cuyo caso se describen incentivos como los subsidios directos, el arrendamiento con opción a compra, y otras alternativas que combinan alquiler y propiedad, y iii) el marco jurídico, a partir del cual se presentan sugerencias relacionadas con la fijación de la renta, el proceso de recuperación de la posesión, las asimetrías de información, los costos de transacción y la planificación urbana. Estas se diferencian según el nivel de ingreso de los hogares (altos, medios y bajos), debido a que se trata de mercados segmentados que responden a incentivos diferentes.

Finalmente, el libro incluye un anexo informativo, donde se detallan las bases de datos y metodologías utilizadas en los análisis cuantitativos, así como sus resultados.

# Prefacio

*Alan Gilbert*

Ningún país del mundo está libre de problemas habitacionales. Si bien la situación se agrava en las naciones más pobres, en todas existen poblaciones sin techo o en moradas inadecuadas, mientras que la mayoría lucha a diario por suplir sus gastos de vivienda. Ni el mercado ni el Estado han logrado resolver el problema de la vivienda. El mercado falla en dos frentes: por un lado, una gran parte de la demanda no tiene un ingreso suficiente para adquirir una vivienda en condiciones dignas; por otro lado, las dificultades y los costos del proceso productivo, aunados a la especulación en el mercado de tierras, frenan la oferta de vivienda aun allí donde la demanda es boyante.

Dado que el mercado ha mostrado sus limitaciones para crear un sistema de vivienda equilibrado y equitativo, el Estado se ha visto abocado a intervenir incluso en los regímenes capitalistas más liberales. Es así como los gobiernos han introducido una amplia variedad de políticas que operan en distintas direcciones: desde el control de alquileres, la construcción de vivienda pública y la expansión de los mercados hipotecarios, hasta la entrega de subsidios a los segmentos menos favorecidos de la demanda y la creación de incentivos fiscales para los segmentos medios y altos, pasando por la intervención en los mercados de tierras a través de normativas de planificación y la dotación de infraestructura para estimular formas particulares de producción de vivienda.

Aunque hay consenso en que se requiere algún tipo de acción del Estado, a menudo esta ha sido ineficaz. Una de las razones es que, como sucede con cualquier tipo de política, en el sector de la vivienda estas intervenciones son en buena medida el resultado de sesgos ideológicos, compromisos políticos y/o la presión de ciertos grupos de interés. Además, una vez introducidas las políticas, por lo

general continúan vigentes durante años no obstante la evidencia sobre su limitado desempeño, como es el caso de los controles del alquiler y los beneficios tributarios a los intereses hipotecarios.

La inercia política, la reticencia a admitir errores y la presión continua de los beneficiarios de estas medidas son factores que pueden obstaculizar el cambio. Por eso, la política de vivienda suele verse distorsionada. Por una parte, es común que los gobiernos ofrezcan subsidios de vivienda o deducciones de intereses a grupos que no los necesitan. Por otra parte, rara vez se aplican impuestos justos al aumento de la valorización de la tierra y la propiedad, con las consecuentes pérdidas de ingresos fiscales que podrían haberse destinado a la inversión en infraestructura y servicios. No faltan los casos —especialmente en los países desarrollados— en los cuales desde el gobierno se denuncian los altos costos como un impedimento para acceder a la vivienda, cuando al mismo tiempo se introducen políticas que promueven la especulación con los precios de la propiedad. Por último, son muy pocas las ocasiones en que se incluyen alicientes fiscales a la propiedad que incentiven a las personas a reducir el tamaño de su espacio habitacional o a alquilar ese espacio libre, un esquema que ayudaría a reducir el déficit de vivienda. En suma, las políticas neutrales en materia de tenencia son escasas, por decir lo menos.

Durante años, en casi todo el mundo se ha fomentado la propiedad de la vivienda. Y si bien existen buenas razones para que la gente desee ser propietaria, las medidas oficiales arriba descritas han contribuido a crear un patrón desequilibrado de tenencia que ha dado lugar a seis problemas principales:

1. ***La propiedad de la vivienda es una opción solo para quienes tienen los medios de acceder a ella.*** Esto deja por fuera a la mayor parte de la población en cualquier lugar del mundo. Además, la relación entre los precios de la vivienda y los ingresos parece estar aumentando constantemente y a veces de manera drástica, sobre todo en las grandes ciudades. Dado que la propiedad de la vivienda se ha promovido como una meta universal para todos, su alto costo relativo genera no solo un problema habitacional sino que también constituye una posible fuente de angustia social: ¿por qué no puedo adquirir vivienda? El peligro de esta situación radica en que el acceso limitado a una vivienda propia dé lugar a un gran número de aspirantes a propietarios descontentos, y a que se opte por alternativas de propiedad indeseables, como las formas de tenencia de baja categoría típicas de la informalidad.
2. ***El valor de las casas tiende a incrementarse más rápido en las zonas más afluentes.*** Los precios de la vivienda dependen en muy buena medida de su ubicación, lo cual tiene serias consecuencias distributivas. Por ejemplo, en el Reino Unido la brecha de riqueza entre los propietarios de vivienda en las

zonas más ricas y las zonas más pobres se está profundizando rápidamente. Peor aún es la situación de los inquilinos. Dado que la propiedad es el elemento fundamental en el portafolio de inversiones de la mayoría de las familias, los que no son dueños pierden aún más. No es de asombrarse entonces que la propiedad de la vivienda sea uno de los ingredientes del agravamiento en la distribución de la riqueza que se ha manifestado en la mayoría de los países del mundo desde los años setenta.

3. ***Solo algunas personas con determinados salarios pueden acceder a comprar un inmueble en las zonas de mayor valorización.*** Este fenómeno se acentúa en la medida en que los salarios divergen cada vez más entre ocupaciones de alta y de baja calificación, y debido al hecho de que en muchos lugares se han reducido los puestos de trabajo de ingresos medios. Es así como las personas de menores ingresos pueden adquirir viviendas únicamente en las zonas menos costosas, que por lo general carecen de fácil acceso y donde la calidad del hábitat es deficiente. La combinación de la profundización de la distribución del ingreso y las acentuadas diferencias de precios dentro de los mercados de la vivienda significa que la segregación urbana está destinada a empeorar. En algunas ciudades está ocurriendo un proceso de ***gentrificación*** (aburguesamiento), es decir: el desplazamiento gradual de familias de clase trabajadora de aquellas zonas bien ubicadas que antes ocupaban en favor de hogares privilegiados que se mudan a ciertas zonas que se están valorizando.
4. ***El crecimiento de la propiedad de la vivienda ha generado una forma diferente de urbanismo.*** Mientras que la mayoría de los inquilinos siempre ha vivido en una especie de casa de vecindad o en edificios de gran altura, la mayoría de los propietarios habita en algún tipo de vivienda en los suburbios. A su vez, el crecimiento de estos últimos ha tendido a producir formas de expansión urbana ineficiente (por ejemplo, Atlanta o Houston) que dan lugar al aumento del consumo de combustible (trayectos de viaje más largos), al incremento del costo de la dotación de infraestructura, y a una serie de efectos negativos en los sistemas de transporte público. En ocasiones, como en el caso de Detroit, este fenómeno ha exacerbado el deterioro de la ciudad a tal punto que los ricos han emigrado masivamente hacia suburbios cuyas cargas tributarias son bajas, privando al centro de la ciudad de vida económica y fiscal.
5. ***El marcado crecimiento de la tasa de propiedad de la vivienda puede contribuir a generar crisis financieras y bancarias.*** La propiedad de la vivienda ha sido un ingrediente esencial tanto del crecimiento de las burbujas inmobiliarias como de las inevitables caídas posteriores. La crisis de las corporaciones de ahorro y crédito en Estados Unidos en 1998, así como la crisis hipotecaria y el desplome de Fannie Mae y Freddie Mac 10 años más tarde, al igual que

las crisis bancarias en Irlanda y el Reino Unido, han estado relacionadas con un diseño defectuoso de los préstamos para la compra de vivienda y su inadecuada asignación.

6. ***El culto a la propiedad de la vivienda ha desalentado, e incluso impedido, la formulación de políticas en el ámbito de la tenencia en alquiler.*** Es paradójico que en un mundo donde cerca de 1.200 millones de personas viven en arriendo, sean pocos los gobiernos que hayan implementado políticas sensatas para ayudar a desarrollar y mejorar este enorme mercado. Si bien varios han intervenido —algunos por el lado de los propietarios, pero más por el lado de los inquilinos—, salvo en el caso de Europa Central, las políticas gubernamentales efectivas han sido escasas. No son muchos los esfuerzos gubernamentales por mejorar la relación entre los millones de inquilinos y los propietarios, o proporcionar medios eficaces para resolver las controversias que surgen entre ambos. Y menos aún los orientados a animar a inversionistas (grandes o pequeños) a invertir en vivienda de alquiler. Parecería obvio que en un mundo con un déficit significativo de vivienda adecuada se fomente la creación de nuevos espacios de alojamiento para inquilinos, así como la conversión de lotes vacíos en vivienda de alquiler. Pero hasta el momento esto solo ha ocurrido tímidamente. Lo que sí se evidencia, no obstante, es un vacío de políticas al respecto, especialmente en las naciones en desarrollo.

¿Cómo se ha llegado a esta situación? Una explicación es que los arrendadores y los inquilinos ya no son actores políticos relevantes. Al convertir a los inquilinos en propietarios, los gobiernos han reducido su número enormemente, de modo que ya no existe una presión significativa a favor de la vivienda de alquiler desde el lado de la demanda. Los arrendadores son también mucho menos influyentes ahora que en el pasado. Actualmente los inversionistas se inclinan más por poner su dinero en acciones, terrenos o propiedades comerciales. Así pues, la propiedad de la vivienda de alquiler ha quedado principalmente en manos de un gran número atomizado de pequeños arrendadores. Liberados de la presión política, muchos gobiernos tienden a hacer caso omiso de la vivienda para renta y se concentran en crear oportunidades para que los inquilinos se conviertan en dueños. El hecho es que se han comprometido ideológicamente a aumentar la propiedad de vivienda, convencidos como están de que esta forma de tenencia ayuda a crear una sociedad más estable.

De allí el mito generalizado en todo el mundo de que la propiedad es una característica central de la cultura nacional. Es así como esta forma de tenencia se ha tornado en un elemento fundamental de la política pública, con la creencia de que ayuda a generar riqueza y contribuye a la expansión económica. Es cierto que

la industria de la construcción genera numerosos puestos de trabajo y produce grandes ganancias, especialmente para tres grupos: los urbanizadores, gracias a la construcción de nuevos barrios; los bancos, mediante el financiamiento de las transacciones; y las agencias inmobiliarias, que lucran a través de la intermediación. Por ejemplo, en el Reino Unido unas 560.000 personas trabajan en agencias de bienes raíces, que actualmente constituyen el sector de la fuerza laboral nacional de más rápido crecimiento.

El problema es que al tratar de fomentar la propiedad, la mayoría de los gobiernos ha dejado de lado —cuando no desacreditado— el alquiler. No es de extrañar entonces que diversas encuestas realizadas en varias partes del mundo indiquen que la mayoría de la gente declara querer ser propietaria de su vivienda, dado que esta no solo se valoriza sino que además confiere prestigio social y sirve como prenda de garantía para obtener crédito. En pocas palabras, la vivienda en propiedad produce bienestar económico y social.

Sin embargo, si se tienen en cuenta los problemas que a veces genera la propiedad de la vivienda (necesidad de mantenimiento y reparaciones, pago de impuestos, compra de seguros, entre otros), ¿no ha llegado el momento de reevaluar nuestra obsesión por la propiedad y reconsiderar nuestra negligencia hacia la tenencia en alquiler? La creación de un sistema de vivienda eficaz y eficiente no solamente requiere ambas formas, sino también modalidades intermedias, como el arrendamiento con opción a compra. Esto por cuanto siempre existirán aquellos que no puedan, no quieran o no estén preparados para adquirir una casa.

En varios momentos de mi vida he sido inquilino: cuando era estudiante, cuando trabajé en el extranjero y cuando tuve un empleo con un futuro incierto. Admito haber sido propietario de una casa durante años, elección de tenencia que me ha beneficiado enormemente. Incluso por encima del dolor de cabeza de tener que reparar mi casa y ser responsable del pago de los impuestos y seguros de la propiedad, mi riqueza ha aumentado considerablemente gracias a este tipo de tenencia. Los precios de la vivienda en el Reino Unido pueden haber aumentado 50 veces desde 1970; eso significa que en mi calidad de dueño de casa desde 1972 me he beneficiado de ese incremento, particularmente porque que vivo en Londres, uno de los mercados inmobiliarios más dinámicos del mundo.

¿Qué he hecho para merecer la riqueza que la propiedad de vivienda me ha generado? La respuesta es simple: poco o nada. ¿Cuáles son las consecuencias sociales de la riqueza que he adquirido? Que muchos de quienes no pueden tener casa propia han quedado relegados a vivir en un sector de alquiler bastante mal regulado. Los pobres y los jóvenes (que no tienen padres ricos) son los que han perdido. Muchos de ellos nunca llegarán a ser propietarios, y la mayoría de los jóvenes aspirantes habrán llegado a la mediana edad antes de lograr convertirse en

propietarios. Por otro lado, los niveles inadecuados de impuestos a la propiedad significan que los fondos para financiar inversiones en servicios de infraestructura, transporte y sociales no han sido suficientes.

A la luz de lo anterior, el argumento que se desarrolla en esta publicación es que debemos prestar más atención a la vivienda de alquiler. No se trata de estar en contra de la propiedad de vivienda, sino más bien de propiciar un enfoque más equilibrado de tenencia que permita a más personas acceder a los beneficios de los servicios de vivienda.

El alquiler puede mejorar la movilidad residencial y el acceso al trabajo, ofrecer soluciones de vivienda para aquellos a quienes la propiedad no les resulte adecuada (inmigrantes recientes y estudiantes, entre otros) y ofrecer un complemento de renta a quienes poseen una propiedad pero carecen de suficientes ingresos (por ejemplo, los adultos mayores).

Ciertamente, la vivienda de alquiler tampoco es una panacea. Después de todo, son millones los inquilinos en todo el mundo que a diario se quejan de sus arrendadores, mientras que la mayoría de quienes se dedican al negocio del alquiler tienen historias tristes que contar acerca de inquilinos que no les han pagado el arriendo por meses o que han causado daños a su propiedad. En muchos países, el sector del alquiler está excesivamente regulado cuando no se encuentra completamente ignorado, dejando las relaciones entre propietarios e inquilinos en un limbo. Aunque la mayoría de los propietarios e inquilinos coexiste relativamente bien, son pocos los países que han logrado crear sistemas eficaces de arbitraje para resolver las disputas que surgen entre ambos.

De modo que ha llegado la hora de repensar cómo funcionan los mercados de vivienda y lo que los gobiernos pueden y deben hacer para contribuir a mejorar la situación actual. Tener en cuenta la vivienda de alquiler, y el papel que debe desempeñar en el sistema general habitacional, es un elemento crítico de esa discusión. Espero entonces que esta publicación sirva de estímulo al diálogo necesario sobre este importante tema entre los gobiernos de América Latina y el Caribe.

## PARTE I

# El mercado de vivienda en alquiler y sus características



# El alquiler como oportunidad para mejorar las políticas de vivienda en América Latina y el Caribe

*Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz*

El objetivo de este capítulo es presentar los argumentos a favor de una política de vivienda de alquiler en América Latina y el Caribe, en relación con las tres dimensiones en las que se manifiesta su problemática en la región: el déficit, la asequibilidad y la segregación.

## EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Déficit

El déficit de vivienda es aún un problema importante en América Latina y el Caribe. Aproximadamente el 37% de los hogares tenían algún tipo de carencia de vivienda en 2009, lo que equivale a casi 54 millones de familias (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012). La mayor parte de este déficit es cualitativo, por lo cual el 21% corresponde a hogares con deficiencias en infraestructura, el 12% a viviendas con insuficiencias en materiales, el 11% presenta carencias en tenencia segura y el 6% tiene problemas de hacinamiento. En cuanto al déficit cuantitativo, el 6% de las familias —casi 9 millones de hogares— no cuenta con una vivienda o habita en inmuebles inadecuados que no tienen posibilidad de reparación. La mayoría de estos porcentajes han venido disminuyendo desde 1995: el déficit cuantitativo ha bajado dos puntos porcentuales; el de materiales y hacinamiento, cuatro puntos; y el de infraestructura, siete puntos; mientras que el déficit de tenencia no ha variado. Sin embargo, en números absolutos el déficit ha aumentado en todos los rubros,

salvo en materiales y hacinamiento, donde se ha mantenido constante (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012; Rojas y Medellín, 2011).

Estos promedios esconden diferencias considerables entre países, entre áreas rurales y urbanas, y entre segmentos de ingreso. Por ejemplo, el déficit total oscila entre 18% en Costa Rica y 78% en Nicaragua. El déficit urbano es del 32% y el rural del 60%. En términos de ingreso, el déficit total para la región en el quintil urbano más pobre es del 52% contra el 16% del quintil más rico. Aunque el problema de vivienda es más agudo en los segmentos de ingresos más bajos de la demanda, también existen carencias en los altos. En efecto, solo una cuarta parte del 32% de los hogares urbanos en déficit es calificada como pobre en base a la línea de pobreza (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012; Rojas y Medellín, 2011).

Aunque las cifras exactas pueden variar de acuerdo al concepto de déficit empleado y a la metodología utilizada, los problemas de acceso y las carencias habitacionales son innegables. Esta situación seguirá siendo un reto en el futuro, ya que —pese a la disminución de la tasa de crecimiento demográfico— habrá un alza de la demanda debido a la reducción del tamaño de los hogares, el aumento de la tasa de divorcio y separación, y el incremento de la esperanza de vida (Gilbert, 2012). Tal es así que se estima que, aun descontando el efecto del mayor crecimiento económico y las políticas de vivienda, el déficit será de 36% en 2015, con un aumento absoluto de 5 millones de hogares en relación con 2009 (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012; Ruprah, 2009).

La tasa anual de producción de vivienda apenas alcanzará a cubrir una cuarta parte de la necesidad causada por el déficit acumulado y la formación de nuevos hogares (Ruprah, 2009). En estas condiciones, los asentamientos informales probablemente seguirán creciendo. Definidos por una combinación de carencia de infraestructura, servicios sociales, títulos de propiedad y licencias de construcción, han sido la respuesta tradicional a los problemas de vivienda en la región.

Es habitual que muchas familias accedan a suelo de manera irregular, ya sea a través de “invasiones” o de adquisiciones de subdivisiones ilegales, a partir de las cuales comienzan un proceso de autoconstrucción progresiva de sus viviendas. Entre el 25% y el 60% de la población de las principales ciudades de la región reside en vivienda de origen informal (Gilbert, 1998). Aunque muchos de estos asentamientos son mejorados a través de programas de regularización, que incluyen la legalización, la titulación y la provisión de infraestructura y servicios a posteriori, a corto plazo esta dinámica incrementa el número de hogares en condiciones de déficit cualitativo y a largo plazo puede incentivar el desarrollo de nuevos asentamientos informales (Abramo, 2003).

## Asequibilidad

La vivienda formal en América Latina y el Caribe es cara. Algunas fuentes sugieren que la relación entre el precio y el ingreso de los hogares puede ser hasta tres veces mayor que en Estados Unidos.<sup>1</sup> Esto es aún más dramático si se considera que la tercera parte de los hogares son pobres y el 57% de los trabajadores urbanos son informales: 24%, independientes y 33%, asalariados (Ruprah, 2009; Perry et al., 2007). La situación se ve agravada por la marcada inequidad urbana en la región, donde la mayoría de las ciudades tienen coeficientes de Gini por encima de 0,5, y por las elevadas tasas de interés para el crédito hipotecario. De hecho, estas presentan promedios anuales del 11,4% nominal y 8,1% real, mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) las tasas son del 4,3% y 3,2%, respectivamente (Rebucci et al., 2012; UN-Habitat, 2008).

Dado lo anterior, para acceder, por ejemplo, a una vivienda formal básica de 40 metros cuadrados, con un precio de US\$15.000, una cuota inicial del 10% y un crédito a 20 años con una tasa de interés del 6%, cerca del 20% de los hogares en los 18 países más representativos de la región tendría que dedicar más del 30% de su ingreso. Si se consideran los hogares que podrían pagar, pero que al hacerlo quedarían por debajo de la línea de pobreza, el porcentaje de hogares en esta situación subiría al 22%. Dicho porcentaje llegaría al 24%, si en lugar del 6% se utilizan las tasas de interés vigentes en cada país. Al emplear la afiliación a fondos de pensiones como criterio para calcular el acceso real al crédito hipotecario, la brecha de accesibilidad es del 45%. Estos valores pueden aumentar aún más si se tiene en cuenta que el precio mínimo de la vivienda privada no subsidiada puede ser 60% más alto que el escenario base de estas estimaciones (Bouillon et al., 2012).

La mayoría de hogares en los segmentos de ingresos más bajos están excluidos del mercado hipotecario. Por ejemplo, en El Salvador, el pago mensual por la vivienda privada más barata en el mercado representa el 73% del ingreso de una familia con tres salarios mínimos y el 55% en el caso de cuatro salarios mínimos.

---

<sup>1</sup> Según Numbeo, una página web que reporta información de vivienda recolectada por voluntarios en distintos países, el coeficiente entre ingreso promedio y precio promedio para la región es de 7,25, mientras que para Estados Unidos es de 2,82 (Numbeo, 2013). Aunque estas cifras no son oficiales, son similares a las estimadas por otras fuentes, tales como la Housing Finance Information Network (Hofinet), una base de datos administrada por la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania, la International Finance Corporation y el Entrepreneurial Development Bank, que calcula este valor en 13 para Brasil, 4,94 para Colombia y 2,49 para Estados Unidos (Hofinet, 2013).

En estas condiciones solo el 20% de los hogares salvadoreños puede calificar para una hipoteca (Vance, 2012). En Uruguay, los deciles 1 y 2 están totalmente excluidos de las hipotecas ofrecidas por la banca pública, mientras que los deciles 3 y 4 tienen un acceso limitado (Moya, 2011).

Los gobiernos de la región han tratado de solucionar las dificultades de asequibilidad con políticas denominadas ABC (sigla de Ahorro, Bono y Crédito), destinadas a aumentar la obtención de crédito y otorgar subsidios a la demanda para la adquisición de una vivienda en propiedad, generalmente nueva. En Chile y México, dos de los países que han ido más lejos en este propósito, el mercado de hipotecas representa el 20% y el 10% del producto interno bruto (PIB), respectivamente, mientras que para el resto de la región alcanza al 5,5% del PIB (Rebucci et al., 2012). Sin embargo, en ambos países la asequibilidad continúa siendo un problema. Si bien en Chile se ha disminuido la proporción de hogares cuyo ingreso es menor al necesario para comprar la vivienda más barata, la cifra continuaba siendo del 61% en 2003 (Ruprah y Marcano, 2007). Pese a ello, en los últimos años la política ha favorecido al quintil más bajo a través de subsidios que permiten acceder a la vivienda prácticamente sin costo (Sabatini, Brain y Mora, 2012). En México, pese a que se ha triplicado el número de hipotecas entre 2000 y 2009, el decil 1 no puede cubrir el pago mensual de un crédito para una solución privada estándar, y los deciles 2 y 3 tendrían que asignar el 80% y el 50% de sus ingresos para hacerlo (Salazar Cruz et al., 2012).

## Segregación

La alta inequidad socioeconómica en América Latina y el Caribe se refleja en la estructura de las ciudades. El patrón de distribución del espacio urbano en la región se caracteriza por la ubicación de las élites en una suerte de “cono de alta renta”, que comienza en el centro de la ciudad y se extiende hacia una dirección específica de la periferia (Sabatini, 2003). Esta área concentra la mayoría de los servicios modernos, la infraestructura y la vivienda formal. En el resto de la ciudad, los primeros anillos urbanos incluyen urbanizaciones formales de clase media y asentamientos de origen informal, que a través de programas de mejoramiento generalmente cuentan con infraestructura y servicios. Los anillos externos agrupan los nuevos desarrollos informales, donde se ubican las familias de más bajos recursos en condiciones de habitabilidad subestándar.

Este patrón constituye una dinámica de macrosegregación, en la que los grupos sociales están separados en áreas específicas. Como consecuencia, atributos como ingreso, pobreza, raza y nivel educativo, entre otros, tienden a aparecer concentrados en el espacio. Un estudio para seis ciudades de la región

estimó que habría que desplazar entre el 15% y el 46% de la población para lograr una distribución espacial homogénea en el logro educativo (Roberts y Wilson, 2009). En Brasil, para alcanzar homogeneidad racial en las principales ciudades habría que trasladar entre el 37% y el 48% de la población<sup>2</sup> (Telles, 1992). Asimismo, en Curitiba existe una tendencia fuerte y estadísticamente significativa de aglomeración debida al ingreso, mientras que en Bogotá hay una marcada concentración espacial de los estratos socioeconómicos (Macedo, Blanco y Cannon, de próxima publicación).

Las causas de este fenómeno radican en el funcionamiento mismo del mercado del suelo y en los efectos de regulaciones específicas. La concentración de externalidades positivas de vecindad, infraestructura y servicios en la ciudad formal hace que los valores del suelo en estas áreas se disparen y actúen como una barrera al acceso de hogares de bajos recursos. Por otra parte, las regulaciones respecto del tamaño mínimo de los lotes y los requerimientos de infraestructura impedirían que los grupos de menor ingreso compitan por el espacio a través de la densificación (Smolka, 2003; Jaramillo, 1999). La posibilidad de invasión de tierras, la ubicación de proyectos públicos o los procesos de gentrificación causados por intervenciones de rehabilitación o mejora de transporte, pueden generar cierta heterogeneidad en los sectores de alta renta (Sabatini, 2003). Sin embargo, en estos casos, la macrosegregación es usualmente reemplazada por un patrón micro de separación a través de “conjuntos cerrados”. Por otro lado, la creciente escasez de suelo hace que el acceso informal sea más común, a través de subdivisiones ilegales en las periferias de las áreas de baja renta. Esto hace que la prevalencia de vivienda subestándar en estas zonas sea mayor.

Las intervenciones de política también han contribuido a la segregación espacial, al crear incentivos a la construcción de vivienda social en las afueras de las ciudades. En Chile, el éxito de la política de subsidios se traduce en el hecho de que 8 de cada 10 viviendas han sido adquiridas con apoyo del sector público. Sin embargo, la carencia de mecanismos de regulación del mercado del suelo y de estímulos a localizaciones más centrales ha potenciado la construcción de viviendas para grupos más vulnerables en las periferias, donde el suelo es más barato.<sup>3</sup> Así entre 1994 y 2004, este tipo de vivienda aumentó su precio promedio en un 53%, mantuvo su tamaño e incrementó su distancia promedio al centro de Santiago de

---

<sup>2</sup> Esto, no obstante, se compara positivamente con cifras del 69% al 87% en Estados Unidos (Telles, 1992).

<sup>3</sup> El precio del suelo en la Región Metropolitana de Santiago de Chile creció un 250% en términos reales, mientras que en los barrios más valorados hubo aumentos de hasta el 1.000% (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

20,6 a 25,4 kilómetros. Apenas el 8% de las viviendas construidas entre 2006 y 2011 para el quintil más pobre se ubicó dentro del Área Metropolitana de la capital<sup>4</sup> (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

En México, el ritmo de crecimiento de la vivienda ha sido mayor que el de la población gracias a los créditos de instituciones públicas. Por ejemplo, en 2009 se otorgaron un poco menos de 900.000 créditos, la mayoría destinados a la compra de vivienda nueva, mientras que se formaron alrededor de 600.000 nuevos hogares. Sin embargo, estas viviendas se han localizado generalmente en las afueras de las ciudades y, en algunos casos, presentan problemas de calidad. Por esta razón, un cuarto de las viviendas adquiridas a través de entidades públicas está desocupado (Salazar Cruz et al., 2012).

Esta dinámica de periferización de los hogares de escasos recursos, a través de subdivisiones ilegales o vía informal y de subsidios a la vivienda de interés social o vía formal, tiene efectos perversos en el desarrollo humano. De hecho, se ha demostrado que concentrar la pobreza reduce la movilidad social y genera problemas de educación, seguridad y acceso a la información. Esto también afecta la forma urbana en las ciudades de la región. Aunque estas ciudades son relativamente densas de acuerdo a estándares internacionales, ya empiezan a mostrar características de crecimiento periférico de baja densidad de población, lo que puede acarrear problemas tales como aumentos del consumo de energía, incrementos en tiempos de desplazamiento y patrones ineficientes de uso del suelo.

## LA VIVIENDA EN ALQUILER COMO ALTERNATIVA

El alquiler es una importante alternativa de tenencia para hogares de escasos recursos económicos a nivel mundial, especialmente en las economías más desarrolladas. Los inquilinos por necesidad son predominantemente personas con ingresos muy bajos, trabajadores informales o inmigrantes recientes, que no pueden demostrar regularidad en su ingreso para acceder a hipotecas, y también deudores que no han podido repagar sus créditos, entre otros (Peppercorn y Taffin, 2013). En Estados Unidos, por ejemplo, el porcentaje de hogares pobres que arrienda (57,4%) es casi el doble del promedio del país (Downs, 2008).

---

<sup>4</sup> El caso de Santiago de Chile tiene la particularidad de que el patrón de macrosegregación fue producto también de las políticas de erradicación forzada del gobierno militar en los años setenta.

## La vía informal para acceder a la propiedad en América Latina y el Caribe

En América Latina muchas familias de escasos recursos han podido adquirir una vivienda en propiedad desde la informalidad. Se ha argumentado a este respecto que las soluciones habitacionales a través de asentamientos informales beneficiarían a los hogares de bajos ingresos. Esta opción les permitiría convertir trabajo en capital, a través de la autoconstrucción (Turner, 1976), expandir la vivienda a medida que el hogar crece (Abramo, 2007), generar ingresos por alquiler<sup>5</sup> o actividades comerciales (Gilbert, 1999) y facilitar el acceso a redes sociales y economías de reciprocidad (Friedman, 1992).

Sin embargo, esta alternativa resulta ineficiente en términos de la calidad de la solución constructiva, el uso del suelo y el gasto público. En efecto, el acceso a suelo informal es costoso: un solo metro cuadrado puede valer la cuarta parte de un salario mínimo y puede ser entre tres y cuatro veces más caro que el suelo adyacente de uso rural (Smolka, 2002). Incluso en el caso del suelo adquirido a través de invasiones, el proceso de autoconstrucción requiere capital inicial y fuerza de trabajo especializada en estas labores, atributos de los que no necesariamente disponen todas las familias (Miraftab, 1997).

Asimismo, la informalidad conduce a la formación de barrios marginales por la carencia de infraestructura, el incumplimiento de normativas urbanísticas mínimas y las localizaciones en zonas de riesgo o no integradas a la ciudad (Smolka, 2003). Y aun cuando estas condiciones se vean aliviadas por programas de regularización, el estigma de la marginalidad puede permanecer (Ward, 2003). Estas iniciativas, además, involucrarían un mayor gasto fiscal, ya que invierten la secuencia técnica del desarrollo urbano. En efecto, dependiendo de la complejidad de la intervención, la instalación de infraestructura a posteriori puede ser de tres a ocho veces más costosa que una urbanización planificada (Aristizábal y Ortiz, 2002; Abiko et al., 2007).

Por estas razones, perpetuar el ciclo de informalidad-regularización no es una manera viable de resolver los problemas de déficit y accesibilidad en la región. La opción de la inversión pública, a través de las políticas actuales sesgadas hacia la propiedad, no parece tampoco factible ni deseable. El costo de resolver por esta vía el déficit actual en América Latina y el Caribe equivale a casi el 8% del PIB de la región. Solo la solución al déficit de los más pobres equivale al 1,4%. Ambas cifras son mayores al 1% del PIB que los gobiernos dedican en promedio al desarrollo

---

<sup>5</sup> Como se discutirá en el siguiente capítulo, en los asentamientos informales existe un mercado dinámico de vivienda en alquiler.

urbano y la vivienda (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012). Para solucionar el déficit acumulado y la demanda nueva de aquí a 2015, el gasto actual debería incrementarse 14 veces en promedio a través de programas de Ahorro, Bono y Crédito (ABC). Lo anterior no parece posible política o fiscalmente, en particular, en los países más pobres y con mayores déficits (Ruprah, 2009).

Asimismo, la alternativa de inversión pública no solo debería fomentar la generación de suelo urbanizado bien localizado para evitar los problemas de segregación descritos anteriormente, sino que tendría que prestar apoyo a los hogares de más bajos recursos para mantener la vivienda en condiciones adecuadas. De lo contrario, se corren dos riesgos. El primero es caer en un déficit por efecto del deterioro de la vivienda, tal como ha sucedido en Chile, donde el 12% de los hogares que viven en condiciones inadecuadas había sido previamente beneficiario de programas de vivienda social (Ruprah y Marciano, 2007). El segundo es la venta de la vivienda, incluso a un valor menor que el del subsidio, ante la incapacidad de asumir los costos asociados a la propiedad (UN-Habitat, 2003).

Este último punto está relacionado con un potencial problema de la vivienda en propiedad: el riesgo financiero. Debido a su alto costo con relación al ingreso, la vivienda es generalmente el mayor activo de las familias, pero contrariamente a lo que se cree, el valor de la propiedad inmobiliaria es muy susceptible a las crisis económicas (Blanco et al., 2012). Una buena lección en este sentido es el caso de Estados Unidos, donde la tasa de propiedad aumentó del 64% en 1990 al 69% en 2005, debido a la reducción de los requerimientos para acceder a crédito y la diversificación del riesgo de las entidades crediticias a través de la titularización de hipotecas (Downs, 2008). Sin embargo, después de la crisis iniciada en 2006, los precios de la propiedad residencial han caído más del 30%. En la práctica, aproximadamente 10 millones de familias deben más por concepto de hipoteca que el valor actual de sus viviendas, cerca de 5 millones de hogares han perdido su residencia por reposesión y se han esfumado US\$4 trillones en activos inmobiliarios (Landis y McClure, 2010).

### La vivienda en alquiler provee mayor flexibilidad a la demanda

La mayoría de las personas han sido o serán inquilinos en algún momento de sus vidas. No todos los inquilinos lo son por necesidad, algunos lo hacen por elección propia. Entre estos últimos destacan aquellas personas que no están preparadas para comprometerse con alternativas de largo plazo, como hogares jóvenes, estudiantes y otros residentes temporales, individuos recientemente divorciados y parejas que quieren disminuir su gasto en vivienda después de que los hijos han dejado el hogar, entre otros (Peppercorn y Taffin, 2013). En Estados Unidos, donde aproximadamente un tercio de los hogares alquilaba su vivienda en 2005, cerca de

la mitad de los solteros vivían en arriendo al igual que más del 60% de los hogares de menores de 35 años y el 70% de las personas recientemente relocalizadas por razones financieras o de empleo (Belsky y Drew, 2008). En el capítulo 2 se constatará que la situación de América Latina y el Caribe es similar.

Esta dinámica tiene una explicación financiera. La vivienda en alquiler —aun en mercados en los que el precio de la propiedad se está incrementando— puede ser una mejor alternativa cuando la tenencia va a ser de corto plazo, dado que las posibles ganancias de capital no compensan los costos de transacción asociados a la adquisición y venta de un inmueble (Belski y Drew, 2008). Estos gastos pueden ser sustanciales, incluso en economías desarrolladas, ya que en Estados Unidos, por ejemplo, representan hasta el 9% del valor de una vivienda, incluidos los costos de cerrar la hipoteca, los seguros y las comisiones a compañías inmobiliarias (O’Flaherty, 2005). En América Latina, el porcentaje puede ser más alto. Se estima que los costos de transacción por comprar y vender una propiedad en 16 países de la región alcanzarían en promedio el 11% de su valor, el cual varía desde un mínimo del 6% en Argentina hasta un máximo del 16% en Guatemala<sup>6</sup> (Global Property Guide, 2013).

Por otra parte, la propiedad requiere pagos relacionados con el mantenimiento y los impuestos. En Estados Unidos una vivienda puede depreciarse hasta un 2,5% al año sin el adecuado mantenimiento (Rosenthal, 2008), mientras que los impuestos a la propiedad llegarían al 2% del valor real de la misma (Mills y Hamilton, 1989). Aunque este último valor sea más bajo en América Latina y el Caribe, dada la desactualización de los catastros, las bajas tasas impositivas y la debilidad en la gestión de fiscalización, facturación y recaudación (Bonet, Muñoz y Pineda, de próxima publicación), lo cierto es que cuando la tenencia no es lo suficientemente extendida en el tiempo, los costos de ser propietario pueden exceder los beneficios de capital. En este sentido, cuanto más transitoria sea la relocalización, mayores los costos de transacción y mantenimiento y menor el ritmo de apreciación en el mercado de vivienda, existirá un incentivo más fuerte para escoger el alquiler como tenencia.

Los altos costos de transacción y mantenimiento hacen que la vivienda en propiedad represente una barrera a la movilidad residencial de las familias. Es cierto que al comprar una vivienda se adquiere un activo, pero también se está adquiriendo inmovilidad (Blanco et al., 2012). En Estados Unidos solo el 10% de los propietarios han cambiado de vivienda en el último año, comparado con el 40% de los inquilinos que lo ha hecho (Downs, 2008). El caso de América Latina y

---

<sup>6</sup> Estas cifras incluyen los costos legales y de registro, los impuestos y los pagos a intermediarios inmobiliarios.

el Caribe es similar, dado que la elasticidad-precio de la demanda es menor para propietarios, estos tienen menos posibilidad de responder ante cambios de precio (Bouillon et al., 2012). En algunos casos, se ha visto que los propietarios dejan su vivienda para convertirse en inquilinos en otra localización. Por ejemplo, en Seúl más del 18% de los hogares propietarios viven en alquiler en otros distritos para acceder a mejores colegios o trabajos (Peppercorn y Taffin, 2013).

La situación resulta más dramática para hogares de menores ingresos, dado que no consiguen pagar los costos de relocalización. En Chile, el tiempo medio de permanencia en una vivienda subsidiada es de 23 años. De hecho, pese a que el 42% de los propietarios desearía relocalizarse en una mejor vivienda o un mejor barrio, muchos han continuado en el mismo sitio en el que accedieron a la propiedad por primera vez (UN-Habitat, 2003). Por otra parte, en México algunas personas están abandonando las viviendas adquiridas con subsidio por problemas de calidad y accesibilidad, para relocalizarse en viviendas en alquiler, lo cual ha duplicado el número de viviendas embargadas en el último año (Eulich y Villagran, 2013). La venta de una vivienda de origen informal puede ser aún más compleja debido a la dificultad de acceso al crédito de la demanda potencial (Gilbert, 1999) y, en algunos casos, al estigma asociado a los asentamientos informales (Smolka, 2002). Por ejemplo, el 80% de las familias en ocho asentamientos de Bogotá y Ciudad de México sigue viviendo en el mismo lote desde hace 30 años (Ward, 2011).

Los beneficios de una mayor movilidad residencial permiten al mercado laboral ajustarse más rápidamente ante cambios de la demanda. De hecho, existe evidencia que sugiere que el desempleo creció en algunas economías desarrolladas entre 1960 y 1990 por el incremento en la tasa de propiedad de vivienda (Oswald, 1996). Se estima que el efecto positivo del mercado de vivienda en alquiler en el empleo no solo es significativo sino más importante que otros factores como las tasas impositivas y las regulaciones laborales (*The Economist*, 2009). La necesidad de una mayor movilidad laboral es importante en América Latina y el Caribe, ya que los empleos para mano de obra no calificada son informales e inestables. En cambio, los segmentos más especializados experimentan mayor movilidad a medida que las economías de la región se insertan en las cadenas globales de producción.

### La vivienda en alquiler es más densa y más central

La vivienda en alquiler tiene una localización más central que la vivienda en propiedad. En Estados Unidos, el 42% de los inquilinos reside en el sector central del área metropolitana, comparado con el 23% de los propietarios (Downs, 2008). En tanto, la proporción de quienes arriendan a 5 millas (8 kilómetros) del distrito central de negocios es el doble de quienes son propietarios. De hecho, la distancia media de

la vivienda en alquiler al centro es un 32% menor en relación con la de la vivienda en propiedad (Belsky y Drew, 2008). Consecuentemente, la tenencia en propiedad es más común en áreas suburbanas. Por ejemplo en Nueva York, donde la tasa de propiedad es del 34%, la proporción varía del 25%, en un área central como Manhattan, al 69%, en un área más periférica como Staten Island. También en París, donde el promedio de dicha tasa es del 47%, la proporción varía desde el 33% en la ciudad hasta el 60% en el segundo anillo suburbano (Peppercorn y Taffin, 2013). Según la evidencia que se presentará en el capítulo 2, este fenómeno se repite en América Latina y el Caribe.

Dado lo anterior, la vivienda en alquiler puede ser una mejor opción para los hogares de bajos recursos, especialmente en América Latina y el Caribe, donde los centros todavía contienen un porcentaje importante de empleos no calificados.<sup>7</sup> A ello se suman los beneficios de mayor accesibilidad a los servicios urbanos y al transporte público. Por ejemplo, en Ciudad de México, las madres jefas de familia que trabajan en el sector informal prefieren alquilar en una localización central a convertirse en propietarias en un asentamiento informal periférico, ya que ahorran en desplazamiento y maximizan el tiempo con los hijos (Miraftab, 1997). En rigor, el 40% de las familias que arriendan en la capital mexicana manifiestan preferir esta opción a la propiedad periférica. Esto también es habitual en Chile, donde el 30% de los residentes en “conventillos” centrales expresan el mismo deseo (UN-Habitat, 2003).

La localización más central de la vivienda en alquiler favorece a la ciudad en su totalidad, ya que los centros urbanos tienen una mayor densidad. Esto incentiva un menor uso del automóvil y una mayor utilización de medios alternativos de transporte, lo que a su vez disminuye el consumo de energía y los gases de efecto invernadero (Holtzclaw et al., 2002). Además, se potencian las mezclas de usos y clases sociales en el espacio, y así, por ejemplo, los barrios con mayor proporción de vivienda en alquiler son menos segregados y tienden a mantener esta característica en el largo plazo (O’Flaherty, 2005).

Es cierto que con el crecimiento de las ciudades, la proporción de la vivienda en renta ubicada en el centro tradicional sobre el total de la vivienda en alquiler en la ciudad ha venido disminuyendo. Por ejemplo, del total de inquilinos que habitan en Ciudad de México, los que vivían en el centro disminuyeron del 27% en 1990 al 20% en 2000 (UN-Habitat, 2003). Sin embargo, se trata de un fenómeno que afecta

---

<sup>7</sup> Este escenario contrasta con el caso de Estados Unidos donde los empleos no calificados se están suburbanizando. Esta situación puede presentar un reto adicional por la falta de oportunidades laborales en el centro (Belsky y Drew, 2008).

a todas las formas de tenencia debido a que la proporción de gente que reside en el centro se reduce porque las ciudades crecen hacia la periferia. No obstante, el porcentaje de vivienda en alquiler sobre el total sigue siendo mayor en el centro que en la periferia. En Ciudad de México, más del 60% de los inquilinos continúa ubicándose en el centro y el primer anillo urbano (UN-Habitat, 2003).

Las explicaciones para este fenómeno resultan diversas. Por el lado de la oferta, el mayor costo del suelo urbano por metro cuadrado dificulta el acceso a una vivienda en propiedad (Peppercorn y Taffin, 2013) e incentiva el ahorro en superficie, a través de la construcción de edificios multifamiliares, los cuales son tradicionalmente preferidos para alquiler (véase el capítulo 2). Como los costos de construcción en las áreas centrales son más elevados —a causa de la demolición de las estructuras previas, las dificultades para unificar la propiedad de lotes en proyectos de gran escala y la necesidad de actualizar la infraestructura—, los procesos de renovación del parque de vivienda son lentos (Balchin, David y Chen, 2000). Esto genera que los dueños originales se relocalicen en una vivienda nueva o de mejor calidad en los suburbios y dejen su propiedad en manos de inquilinos, lo que permite que las unidades más centrales lleguen a segmentos más bajos de la demanda (Kim, Chung y Blanco, 2012).

Por el lado de la demanda, debe considerarse que a medida que crece el ingreso de los hogares, aumentan los requerimientos de espacio. En Estados Unidos, la elasticidad-ingreso de la demanda por vivienda es de 0,75, lo que significa que cuando el ingreso crece en 10%, el consumo de vivienda se incrementa en 7,5% (O'Sullivan, 2009). Este mayor consumo usualmente se dirige a zonas más alejadas del centro, dado que el suelo y los costos de urbanización son más baratos, lo que incentiva la producción de nueva vivienda unifamiliar en lotes más espaciosos (Balchin, David y Chen, 2000). Otro elemento a considerar es el ciclo de vida, pues jóvenes, estudiantes y parejas sin hijos suelen preferir áreas centrales para estar cerca de las comodidades propias de la vida urbana.

Se han ofrecido cuatro explicaciones para la prevalencia de la tendencia de la vivienda en alquiler en grupos de ingresos bajos en países desarrollados (Rosenenthal, 2008). La primera está relacionada con los modelos microeconómicos de localización urbana —propuestos por Alonso, Mills y Muth en los años sesenta— según los cuales ante aumentos del ingreso, la demanda por espacio crece más rápido que los costos de desplazamiento, por lo cual las familias más pudientes prefieren consumir más área, aunque eso les signifique mayor distancia de sus lugares de trabajo. La segunda es que las familias de escasos recursos no pueden acceder al transporte privado, por lo que deben habitar en lugares con mayor acceso al transporte público, que usualmente está más cerca del centro de la ciudad. La tercera es que la vivienda más barata generalmente es la más vieja, y comúnmente

se localiza en áreas centrales, dado que el crecimiento de la ciudad se da desde adentro hacia afuera. La última es que la vivienda en alquiler asistida mediante subsidios públicos se localiza mayoritariamente en el centro. Rosenthal (2008) provee evidencia de que en Estados Unidos estos factores se presentan en forma conjunta y se retroalimentan.

No obstante lo anterior, los antecedentes aún no son claros para establecer una causalidad directa entre vivienda en alquiler y centralidad-densidad. En este sentido, no se puede concluir que la vivienda en alquiler creará automáticamente ciudades más compactas o que tales ciudades potenciarán la vivienda en alquiler. La vivienda en alquiler no tiene por qué ser multifamiliar y central, ni la vivienda en propiedad ser unifamiliar y suburbana. Sin embargo, dentro del actual marco regulatorio y del mercado eso es justamente lo que está pasando. De hecho, se ha argumentado que en el caso de Estados Unidos la demanda por vivienda propia puede responder a una preferencia por vivienda unifamiliar y no estar vinculada con el tipo de tenencia (UN-Habitat, 2003). En este sentido, aprovechar la tendencia de la vivienda en alquiler a ubicarse en zonas más centrales y densas puede contribuir a solucionar los problemas de segregación, abandono de áreas centrales y crecimiento periférico de baja densidad en la región.

### El papel del alquiler en la política de vivienda de América Latina y el Caribe

Todo lo anterior no significa que la vivienda en alquiler sea intrínsecamente superior a la vivienda en propiedad. De hecho, cada uno de los citados beneficios puede verse como una limitación si se analiza desde la perspectiva de otros segmentos de la demanda. Por ejemplo, la posibilidad de acumulación de riqueza ha sido hasta el momento altamente beneficiosa para la mayoría de los hogares, incluso para los de bajos ingresos que optan por una vivienda en propiedad de tipo informal. Los propietarios también han generado arraigo, identidad y redes sociales por permanecer en la misma localización durante largos períodos de tiempo. Asimismo, otros han satisfecho mejor sus preferencias por mayor espacio libre y ubicaciones menos concurridas en las localizaciones periféricas de baja densidad, donde prevalece la vivienda en propiedad.

Es justamente esa diferencia en los beneficios de los distintos tipos de tenencia y las preferencias de la demanda las que sugieren la necesidad de una política de vivienda que favorezca un balance entre la propiedad y el alquiler. Ninguna de estas opciones es buena o mala per se, sino que todo depende de las características particulares del usuario del servicio de vivienda. El mercado debería ofrecer la posibilidad de escoger en forma balanceada entre tipos de tenencia y tipos de vivienda, satisfaciendo los requerimientos de los consumidores de una manera más

eficiente. Un mercado de arrendamientos dinámico respondería las demandas crecientes con cantidades, calidades y precios adecuados.

La propuesta central de este libro es que la política de vivienda se vería ampliamente beneficiada si se complementara con acciones a favor del arrendamiento. Resolver los problemas de vivienda exclusivamente a través de políticas basadas en la propiedad no es ni factible ni deseable. Por más ventajas que tenga la propiedad privada,<sup>8</sup> “en algún punto los beneficios marginales para la sociedad derivados de incrementar la propiedad pueden no compensar sus costos” (Landis y McClure, 2010:320).

En estas condiciones, el alquiler es una solución por explorar, ya que en el caso de algunos hogares aumentaría el acceso a una vivienda de calidad con mejores condiciones de accesibilidad y menor riesgo financiero. De hecho, la evidencia empírica recogida en este libro muestra que en América Latina y el Caribe la vivienda en alquiler tiene características similares a la propiedad formal y mejores condiciones que la informal, especialmente para los segmentos más bajos de la demanda.<sup>9</sup>

No se puede desconocer que implementar una política de arrendamiento en la región enfrenta grandes desafíos causados por el predominio de la propiedad en el discurso público y una marcada preferencia cultural por la “casa propia”.<sup>10</sup> Sin embargo, siempre habrá necesidad de mantener un *stock* en alquiler, pues una cosa es el deseo de ser propietario y otra muy distinta la decisión de cuándo y cómo serlo (UN-Habitat, 2003). El sueño de tener propiedad no es relativo a “una vivienda cualquiera sino a un tipo particular de vivienda, por eso ser propietario es más una aspiración que solo será llevada a cabo cuando el hogar encuentre (y pueda adquirir) el tipo específico de propiedad que desea” (Gilbert, 2012:23).

---

<sup>8</sup> Blanco et al. (2012) presentan un resumen de los beneficios atribuidos a la vivienda en propiedad, en términos de mayor satisfacción, mejor salud física, mayor compromiso comunitario y político, estabilidad de los barrios, acumulación de activos financieros y valorización, y mejores niveles educativos. También entrega una valorización crítica de la evidencia empírica, al argumentar que en algunos casos no es claro si estos beneficios, especialmente los de tipo social, son intrínsecos a la propiedad como tal o a la permanencia de largo plazo en determinado lugar.

<sup>9</sup> Excepto en el caso de hacinamiento, donde el alquiler tiene mayores déficits que la vivienda en propiedad formal, aunque menores que la informal.

<sup>10</sup> Las entrevistas realizadas como parte del levantamiento de información cualitativa en los estudios de caso que acompañan este volumen mostraron que la mayoría de los inquilinos desean ser propietarios. Muchos piensan que la incapacidad de capitalizar parte del pago de arriendo equivale a “regalar la plata”. En general, la evidencia en América Latina y el Caribe muestra que ser propietario se percibe como una opción que genera mayor satisfacción en la vida y más felicidad (Ruprah, 2009).

## REFERENCIAS

- Abiko, A. et al. 2007. "Basic Costs of Slum Upgrading in Brazil." *Global Urban Development Magazine* 3(1). Disponible en <http://www.globalurban.org/GUDMag07Vol3Iss1/Abiko.htm>.
- Abramo, P. 2003. "La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario informal". *Ciudad y territorios: estudios territoriales*, 35(136–137) 273–294. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/135789/M302-PedroAbramo-TeoriaFavela-Guatemala2004.pdf>.
- . 2007. "Informal Land Markets in Favelas and Residential Mobility of the Poor: A Contribution to a Research Agenda." Versión no publicada en inglés de "O mercado de solo informal em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes metrópolis: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina". Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.
- Aristizábal, N. y A. Ortiz. 2002. "Are Services More Important than Titles in Bogotá?" En: G. Payne (ed.), *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*, pp. 100–113. Londres: ITDG Publishing.
- Balchin, P., I. David y J. Chen. 2000. *Urban Economics: A Global Perspective*. Nueva York: Palgrave.
- Belsky, E. y R. B. Drew. 2008. "Overview: Rental Housing Challenges and Policy Responses." En: N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Blanco, A. et al. 2012. "To Buy or Not To Buy: Expanding the Rental Housing Market." En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda. De próxima publicación. "El potencial del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina y el Caribe".
- Bouillon, C., N. Medellín y C. Boruchowicz. 2012. "Portrait of a Problem: The Housing Sector." En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Bouillon, C. et al. 2012. "Two Bedrooms, Two Bathrooms, and a Big Yard? Housing Demand in Latin America and the Caribbean." En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Downs, A. 2008. "Introduction: Why Rental Housing is the Neglected Child of American Shelter." En N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

- Eulich, W. y L. Villagran. 2013. "In Mexico, Low-income Homeowners Watch their Dreams Crumble." *The Christian Science Monitor* (junio). Disponible en <http://www.csmonitor.com/World/Americas/2013/0626/In-Mexico-low-income-homeowners-watch-their-dreams-crumble>.
- Friedman, J. 1992. "The Right to the City." En: R. Morse y J. Hardoy (eds.), *Rethinking the Latin American City*, pp. 98–109. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Gilbert, A. 1998. *The Latin American City*. Londres: LAB.
- . 1999. "A Home Is for Ever? Residential Mobility and Homeownership in Self-help Settlements." *Environment and Planning*, 31(6) 1073–1091.
- . 2012. "Rental Housing in Latin America: A Comparative Statement." Documento de trabajo en proceso. Washington, D.C.: BID.
- Global Property Guide. 2013. Información extraída de la página web, disponible en <http://www.globalpropertyguide.com/country-comparison#result>.
- Hofinet (Housing Finance Information Network). 2013. Información extraída de la página web, disponible en <http://www.hofinet.org/>.
- Holtzclaw, J. et al. 2002. "Location Efficiency: Economic Characteristics Determine Automobile Ownership and Use Studies in Chicago, Los Angeles and San Francisco." *Transportation Planning and Technology*, Vol. 25:1–27.
- Jaramillo, S. 1999. "El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socio-espaciales de las ciudades latinoamericanas." *Revista Territorios*, 2:107–129. Universidad del Rosario, Colombia.
- Kim, J., H. Chung y A. Blanco. 2012. "The Suburbanization of Decline: Filtering, Neighborhoods, and Housing Market Dynamics." *Journal of Urban Affairs*, Vol. 35(4):435–450.
- Landis, J. y K. McClure. 2010. "Rethinking Federal Housing Policy." *Journal of the American Planning Association*, Vol. 76, Núm. 3 (verano).
- Macedo, J., A. Blanco y J. Cannon. De próxima publicación. "Not All Informal Settlements are Created Equal: Bogotá and Curitiba Compared."
- Mills, E. y B. Hamilton. 1989. *Urban Economics*. Glenview, IL: Scott, Foresman and Company.
- Mirafteb, F. 1997. "Revisiting Informal-sector Home Ownership: The Relevance of Household Composition for Housing Options of the Poor." *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2) 303–322.
- Moya, R. 2011. "El acceso a la vivienda de interés social en Uruguay." Montevideo, Uruguay: BID.
- Numbeo. 2013. Información extraída de la página web, disponible en <http://www.numbeo.com/cost-of-living/>.
- O'Flaherty, B. 2005. *City Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- O'Sullivan, A. 2009. *Urban Economics*. Nueva York: McGraw Hill.
- Oswald, A. J. 1996. "A Conjecture on the Explanation for High Unemployment in the Industrialized Nations: Part I." *The Warwick Economics Research Paper Series* (TWERPS) 475. Coventry: University of Warwick, Department of Economics.
- Peppercorn, I. y C. Taffin. 2013. *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*. Directions in Development. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Perry, G. E. et al. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rebucci, A. et al. 2012. "Too Small to Thrive: The Housing Market". En: C. Bouillon (ed.), *In Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Roberts, B. y R. Wilson (eds.). 2009. *Urban Segregation and Governance in the Americas*. Nueva York: Palgrave.
- Rojas, E. y N. Medellín. 2011. "Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean 1995–2006." Documento de trabajo Núm. IDV-WP-289. Washington, D.C.: BID.
- Rosenthal, S. 2008. "Where Poor Renters Live in Our Cities: Dynamics and Determinants". En: N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Ruprah, I. y L. Marcano. 2007. "A Meta-Impact Evaluation of Social Housing Programs: The Chilean Case". Documento de trabajo de la OVE Núm. 02/07. Washington, D.C.: BID.
- Ruprah, I. 2009. "The Housing Gap in Latin America: 1995–2015". Washington, D.C.: BID, OVE. (Documento sin publicar.)
- Sabatini, F. 2003. "La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina". Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Serie Azul Núm. 35, julio. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F., I. Brain y P. Mora. 2012. "Mercado del Arriendo en Chile", Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas UC-BID. Washington, D.C.: BID.
- Salazar Cruz, C. et al. 2012. *La vivienda en renta en México*. Washington, D.C.: BID.
- Smolka, M. 2002. "Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema". En: *Curso profesional sobre mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano*. CD-ROM. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- . 2003. "Informality, Urban Poverty and Land Market Prices." *Land Lines*, 15(1) 4–7.

- Telles, E. 1992. "Residential Segregation by Skin Color in Brazil". *American Sociological Review* 57(2):186–97 (abril).
- The Economist*. 2009. "Labour Mobility: The Road not Taken". Washington, D.C., 19 de marzo. Disponible en [http://www.economist.com/node/13331109/print?story\\_id=13331109](http://www.economist.com/node/13331109/print?story_id=13331109).
- Turner, J. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Londres: Marion Boyars.
- UN-Habitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2003. "Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries." Nairobi: UN-Habitat.
- . 2008. *State of the World's Cities 2008/2009: Harmonious Cities*. Londres y Sterling, VA: Earthscan.
- Vance, I. 2012. *The Rental Market in Latin America and the Caribbean: El Salvador Case Study*. Washington, D.C.: BID.
- Ward, P. 2003. "Land Regularization in Latin America: Lessons in the Social Construction of Public Policy". Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy. Disponible en [http://www.lincolninst.edu/pubs/819\\_Land-Regularization-in-Latin-America](http://www.lincolninst.edu/pubs/819_Land-Regularization-in-Latin-America).
- . 2011. "A Patrimony for the Children: Low-Income Homeownership and Housing (im)Mobility in Latin American Cities." *Annals of the Association of American Geographers*. DOI: 10.1080/00045608.2011.628260.

# La realidad del alquiler en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

*Andrés G. Blanco*

## AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA REGIÓN DE PROPIETARIOS<sup>2</sup>

La tasa de propiedad de vivienda en América Latina y el Caribe es aproximadamente del 64%. Este porcentaje puede parecer elevado si se compara con otras regiones de más alto grado de desarrollo, como Europa, con el 71%, América del Norte (excluido México), con el 67%, y Oceanía, con el 63%. Sin embargo, esta situación no es excepcional. El mundo entero es de propietarios. En promedio, cerca de 7 de cada 10 hogares en 81 países de diferentes regiones son propietarios de su vivienda. Incluso, zonas de similar o menor nivel de desarrollo presentan tasas de propiedad aún más altas que América Latina y el Caribe: en África el porcentaje asciende al 65%, en Asia, al 73% y en Europa del Este, al 83% (gráfico 2.1).

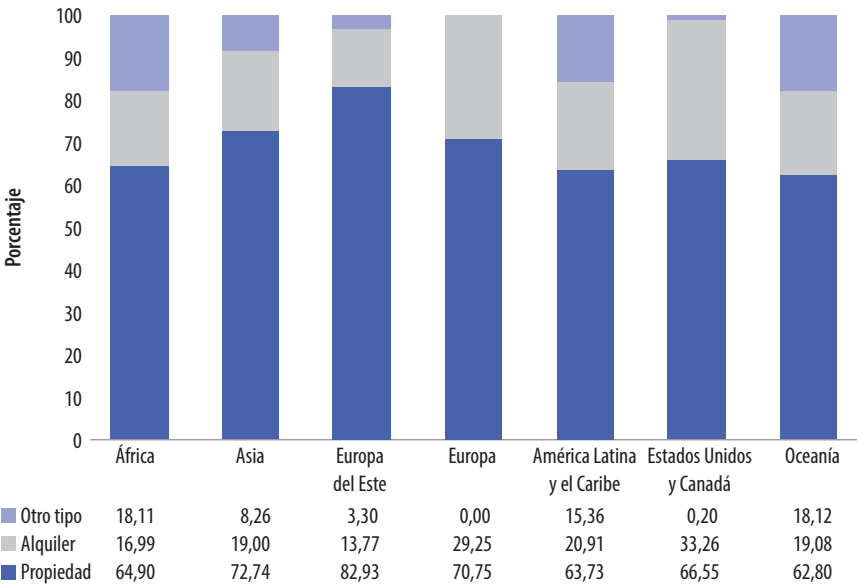
A nivel mundial la tasa de propiedad presenta gran variabilidad, ya que pasa desde el 3% en Botsuana hasta el 96% en Rumania. Las diferencias también son considerables dentro de cada región. En África, del ya citado mínimo del 3% en

---

<sup>1</sup> Los análisis cuantitativos que informan partes de este capítulo fueron realizados con el apoyo de Jeongseob Kim, quien prestó asistencia de investigación valiosa en la recolección de información y la formulación de los modelos econométricos.

<sup>2</sup> El capítulo anterior presentó los argumentos a favor de una política de vivienda en arrendamiento en la región. El objetivo de este capítulo es describir el estado actual de la vivienda en renta a fin de proveer el contexto necesario para la formulación de dicha política. El análisis inicia con una descripción de la tenencia en propiedad por ser el modo predominante para ofrecer un contexto global de la vivienda en América Latina y el Caribe donde posteriormente se definirá el rol del alquiler.

**GRÁFICO 2.1** Tenencia de vivienda por región

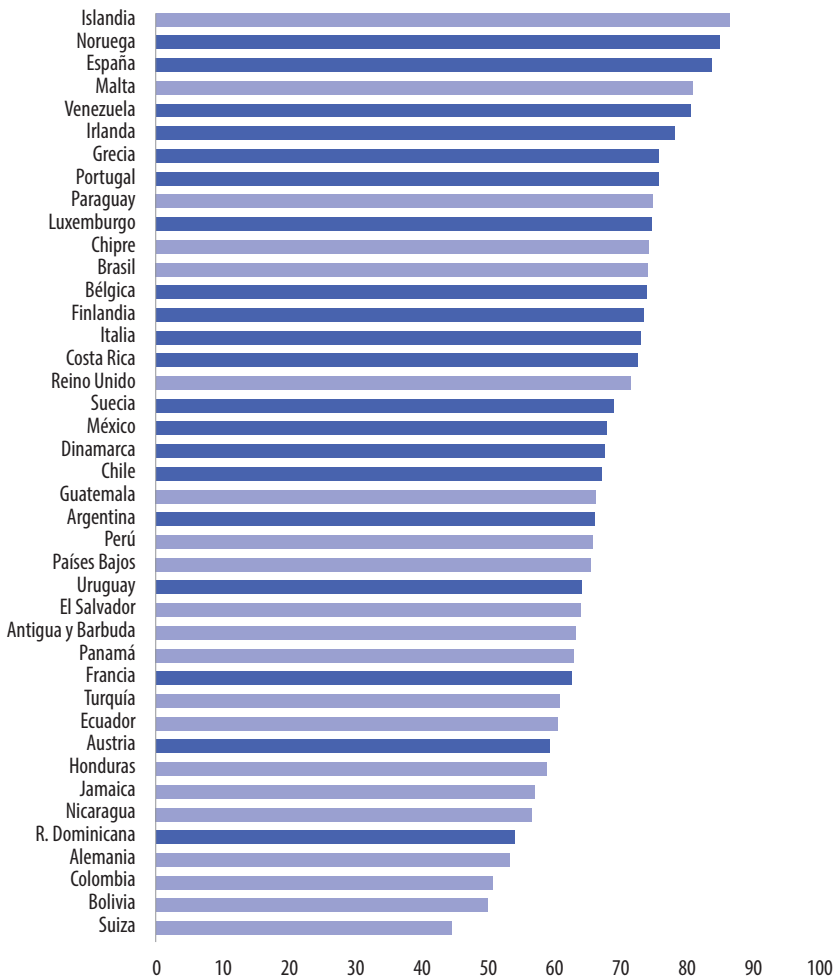


*Fuente:* Elaboración propia.  
*Nota:* El gráfico recoge información sobre la tenencia en 81 países para el último año disponible entre 2000 y 2011 de acuerdo a la fuente. Los datos sobre 11 países de África y 10 de Asia provienen de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Para Europa del Este la información corresponde a 14 países y proviene de Estadísticas sobre el Ingreso y las Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC, por sus siglas en inglés) y Naciones Unidas. La fuente para los 21 países de Europa es EU-SILC. Para Estados Unidos, es American Community Survey (2006). Los datos sobre tres países de Oceanía y Canadá provienen de Naciones Unidas. En el caso de América Latina y el Caribe la fuente para 18 países es Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y la Medición de las Condiciones de Vida (Mecovi) de 2006, una base armonizada de las encuestas de hogares de los países de la región que es mantenida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que para otros dos países es Naciones Unidas.

Botsuana se llega a un máximo del 87% en Mauricio. En Asia, el porcentaje varía desde el 55% en Corea del Sur hasta el 92% en Camboya. En Europa del Este, desde el 58% en Montenegro hasta el 96% en Rumania. En Europa, del 44% en Suiza al 86% en Islandia. Y en América Latina y el Caribe, de un mínimo del 50% en Bolivia a un 86% en Venezuela. El gráfico 2.2 muestra la tasa de propiedad en países de América Latina y el Caribe y Europa. Cabe destacar que en ambas regiones hay países con tasas de propiedad bajas (Suiza, Bolivia, Colombia y Alemania) y altas (Venezuela, España, Noruega e Islandia).

La tenencia “otro tipo” incluye mayoritariamente hogares en vivienda no propia pero que no pagan renta. Este abarca principalmente el usufructo, es decir las viviendas por las que no se da un pago por el derecho al uso aunque pueden existir contraprestaciones como el pago parcial o total de servicios públicos o la cuota

**GRÁFICO 2.2** Tasa de propiedad en América Latina y el Caribe, y en Europa (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La fuente para los 21 países de Europa es EU-SILC. Para América Latina y el Caribe se recolectaron datos de Mecovi (2006) para 18 países y de Naciones Unidas para otros dos.

de administración. Incluye también formas alternativas como la vivienda pagada por el empleador, la vivienda en sucesión, y la propiedad comunal o colectiva, entre otras. Este tipo de tenencia es relevante en América Latina y el Caribe no solo porque representa más del 15% de los hogares sino porque es una fuente primordial de vivienda para los segmentos con menores ingresos de la región (véanse los capítulos 4 a 12 con los estudios de caso de los países).

El nivel de tenencia en propiedad no parece crecer con el nivel de desarrollo de un país. Más aun, de existir una relación entre esas variables, esta parece ser negativa. A nivel mundial la correlación entre la tasa de propiedad y el producto interno bruto (PIB) per cápita<sup>3</sup> es  $-0,2$ . Sin embargo, esta cifra estadísticamente no es significativa. Esto indica que la tenencia en propiedad disminuye débilmente a medida que el ingreso crece, pero que la varianza de esta tendencia es considerable. Cuando se calcula la correlación entre la propiedad y el PIB per cápita a nivel de cada región, esta fluctúa desde valores negativos en Asia y Europa del Este hasta valores positivos en América Latina y el Caribe y África. Tampoco parece existir una relación positiva entre el tamaño de la población de un país y el grado de tenencia en propiedad, al ser esta correlación igual a  $0,1$  para el total de la muestra y variar de valores negativos en África y Europa a valores positivos en América del Norte y Oceanía.

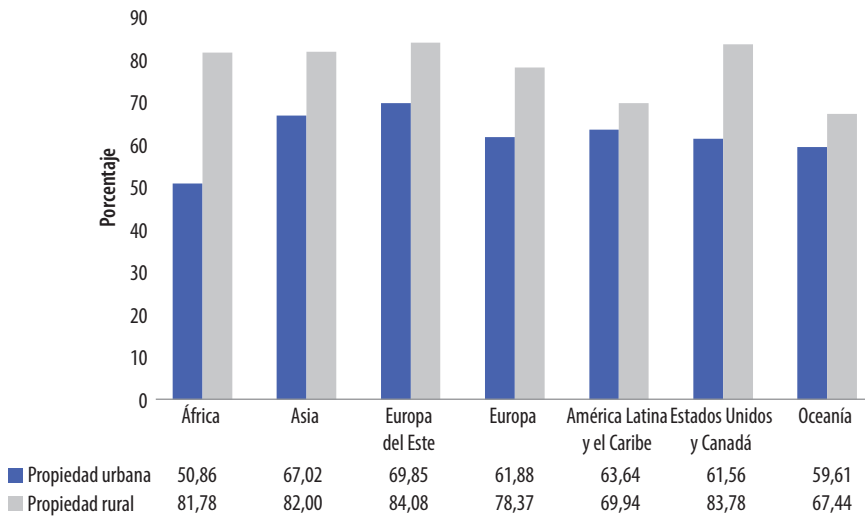
Ninguna variable específica parece explicar las diferencias de tenencia entre países. Si bien como parte de esta investigación se formularon diversos modelos econométricos transversales<sup>4</sup> para tratar de vincular la tasa de propiedad a variables macroeconómicas, sociales, del mercado de vivienda e institucionales, estos arrojaron resultados poco concluyentes, expresados en una alta sensibilidad del tamaño, signo y significancia estadística de sus coeficientes a diferentes especificaciones. Las únicas variables que parecen tener algún poder explicativo son el grado de urbanización y la tradición jurídica.

En cuanto al grado de urbanización, los resultados sugieren que a mayor tasa de población urbana en un país, menor es su tasa de propiedad. Esto se relaciona con una tendencia que se repite en todas las regiones: la tasa de propiedad rural es siempre mayor a la tasa de propiedad urbana. Para los 52 países donde existe información de tenencia desagregada, la tasa promedio de propiedad rural llega al 79%, mientras que la urbana al 63%, lo que implica una diferencia de 16 puntos porcentuales. El gráfico 2.3 muestra que esta brecha alcanza su máximo en África, con

---

<sup>3</sup> Se tomaron los datos del PIB per cápita con la paridad del poder adquisitivo (PPA) del Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>4</sup> Se utilizaron diferentes combinaciones de variables y tiempos, incluidos factores macroeconómicos (ingreso per cápita, empleo, penetración del mercado hipotecario, gasto del gobierno, tasa de interés, inflación, etc.); factores sociales (población por edades, esperanza de vida, migración y porcentaje de población urbana, entre otros); factores del mercado de vivienda (relación precio de vivienda e ingreso, relación precio a nivel de renta, inflación de vivienda, tasas de retorno para propietarios-arrendadores, etc.); y factores institucionales (tiempos y costos para obtener permisos de construcción o registrar una propiedad, índice de respeto a la propiedad privada, tradición legal, etc.). Véase el anexo metodológico para más información sobre los modelos y las fuentes de datos utilizadas.

**GRÁFICO 2.3** Comparación entre las tasas de propiedad urbanas y rurales

Fuente: Elaboración propia.

Nota: El gráfico recoge información de tenencia en 52 países para el último año disponible entre 2000 y 2011 según la fuente. La información de África y Asia proviene de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Para Europa del Este la información proviene de EU-SILC y Naciones Unidas. La fuente para los países de Europa es EU-SILC. La información de Estados Unidos es del American Community Survey (2006), mientras que los datos de Oceanía y Canadá provienen de Naciones Unidas. En América Latina y el Caribe se recolectaron datos de Mecovi (2006) para 18 países y de Naciones Unidas para otros dos.

31 puntos porcentuales. A nivel de países, solo siete presentan tasas de propiedad urbanas más altas que las rurales y los cuatro casos en que la diferencia es mayor a 10 puntos porcentuales se caracterizan por ser ciudades estado, como Hong Kong o Macao, o países pequeños con un alto grado de consolidación del proceso de urbanización, como Israel y Uruguay, donde la población urbana alcanza el 92%.

La relación negativa entre la tasa de propiedad y la tasa de urbanización puede explicarse por varios factores. Por un lado, la mayor escasez de suelo en las áreas urbanas incrementa el costo para acceder a una vivienda en propiedad (UN-Habitat, 2003). Por el otro, el crecimiento de las ciudades suele surgir de migraciones masivas del campo a la ciudad y, al menos en sus primeras etapas, las poblaciones migrantes son más móviles (véase el capítulo 1). Este argumento, aunque se vincula más con la velocidad de la urbanización que con su tasa misma, explicaría parcialmente por qué el diferencial entre las tasas de propiedad rural y urbana es más alto en África, donde el proceso de urbanización apenas comienza, que en América Latina, donde la tasa de crecimiento de la población urbana ha venido disminuyendo en las últimas décadas.

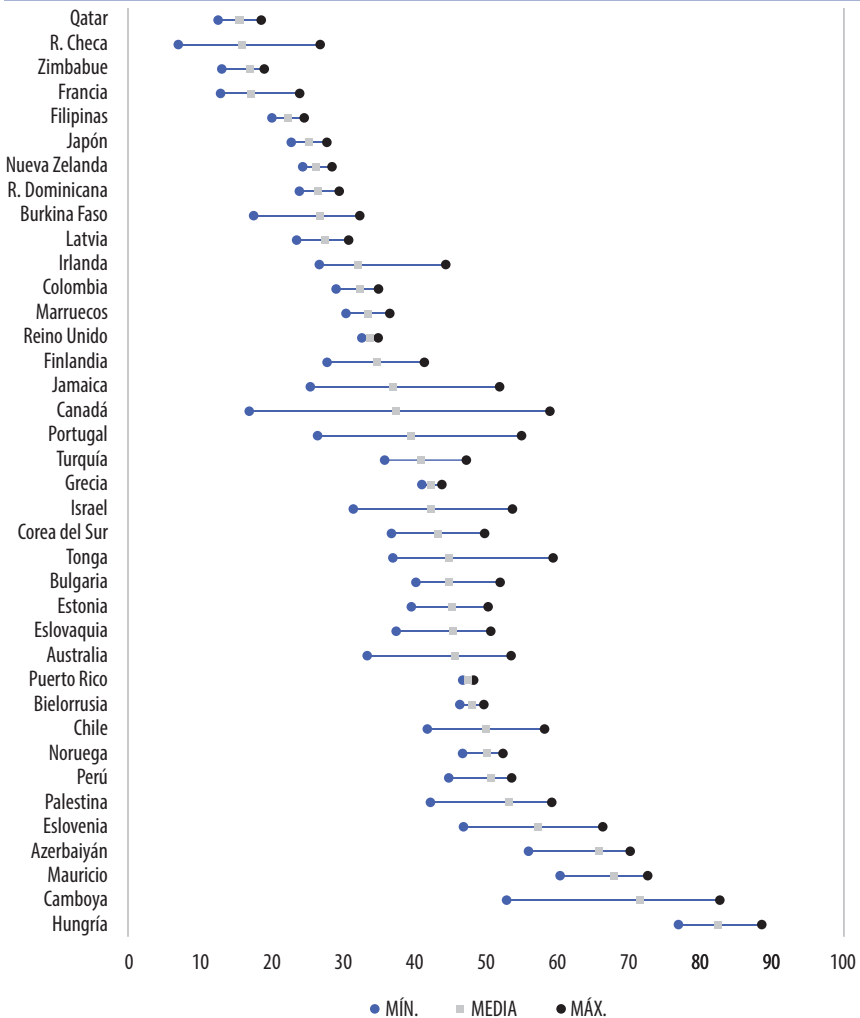
En cuanto al marco jurídico, los modelos arrojan resultados consistentes y estadísticamente significativos, mostrando que los países de tradición alemana tienden a tener una menor tasa de propiedad (52% en promedio) comparados con los países de tradición inglesa (65% en promedio), los que se toman como referencia. En cambio, los países del antiguo bloque comunista propenden a tener una tasa considerablemente mayor de propiedad (86% en promedio). Por su parte, los países con tradición legal francesa, entre los que se encuentran todos los de América Latina, y aquellos con tradición escandinava presentan tasas mayores que los de tradición inglesa, con promedios del 69% y 71%, respectivamente, aunque este resultado no es estadísticamente significativo.

En el caso de la tradición alemana, la menor tasa de propiedad está asociada con un marco legal que brinda protección legal a los inquilinos, elimina las ventajas tributarias de ser propietario y provee incentivos a inversionistas institucionales para aumentar la tasa de retorno y controlar el riesgo. En el caso del antiguo bloque comunista, la mayor incidencia de la propiedad está asociada a la privatización de la vivienda pública en alquiler que dominaba la tenencia antes de la caída del muro de Berlín. Como ejemplo, solo en la década de 1990 la propiedad aumentó del 33% al 60% en la Federación Rusa (UN-Habitat, 2003), donde las municipalidades consideran al *stock* público de vivienda en alquiler como “*stock* que aún no se ha privatizado” (Peppercorn y Taffin, 2013).

Como se desprende de los ejemplos anteriores, la gran variabilidad de tasas de propiedad entre países estaría relacionada con factores políticos y culturales, que por su naturaleza son difíciles de cuantificar. Políticas públicas como los controles del valor de los alquileres y los incentivos a la expansión del crédito hipotecario han sido factores determinantes en la consolidación de las altas tasas de propiedad a nivel mundial, y su éxito particular en cada país es clave para entender las diferencias entre tasas de tenencia. Factores culturales como la mayor tendencia de los jóvenes a permanecer con sus padres hasta el momento de casarse, como en Italia y España, explicarían la menor incidencia de viviendas en alquiler en relación con países como el Reino Unido y Estados Unidos, en donde usualmente los jóvenes abandonan sus hogares cuando se van a la universidad (UN-Habitat, 2003).

El contexto histórico particular y la forma como se desarrolló el proceso de urbanización también son factores determinantes para comprender las diferencias de tenencia a nivel internacional. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe las altas tasas de propiedad están estrechamente ligadas a la dinámica de urbanización informal. Si bien gran parte de quienes viven en este tipo de asentamientos alquilan sus cuartos, la autoconstrucción de vivienda informal progresiva ha permitido que muchas familias no solo accedan a una vivienda propia sino que obtengan títulos de propiedad a través de los programas de regularización. Como

**GRÁFICO 2.4** Tasa de propiedad mínima, media y máxima en las principales ciudades de los países seleccionados (porcentaje)



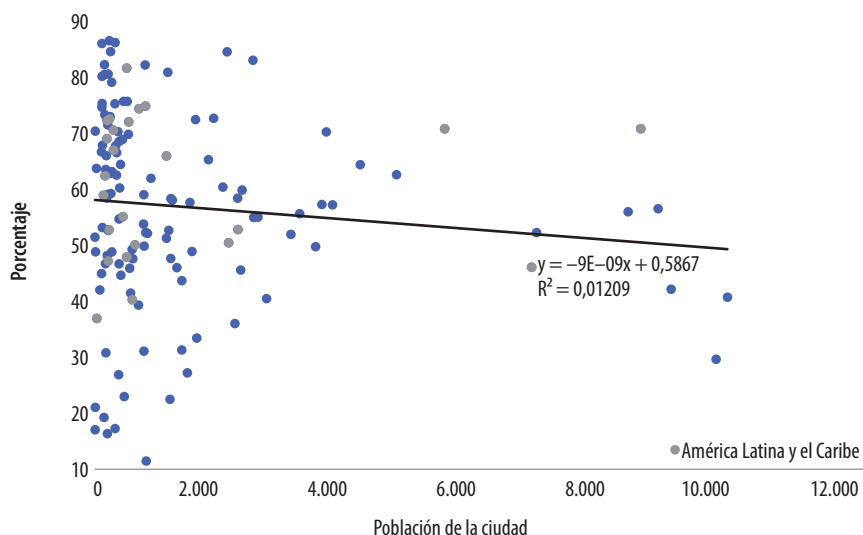
Fuente: Elaboración propia.

Nota: La fuente de los datos es la oficina de estadística de las Naciones Unidas, la cual incluye de dos a cuatro ciudades en cada país y se basa principalmente en el último censo realizado entre 1998 y 2011, según el país.

se argumenta a lo largo de este libro, el hecho de que gran parte de la propiedad en la región se haya generado a través de este mecanismo de informalidad tiene especiales implicancias en términos de calidad y acceso.

Las diferencias entre países explican parcialmente los patrones de tenencia, ya que la variabilidad entre ciudades también es elevada. El gráfico 2.4 compara la

**GRÁFICO 2.5** Comparación entre las tasas de propiedad por ciudad y el tamaño de la población



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La fuente de los datos es la oficina de estadística de las Naciones Unidas, la cual incluye de dos a cuatro ciudades en cada país y se basa principalmente en el último censo realizado entre 1998 y 2011, según el país.

tasa de propiedad mínima, media y máxima en las ciudades más grandes en una selección de países y territorios. La variabilidad de la tenencia en propiedad es considerable en toda la escala de países. En Qatar la media para las cuatro ciudades más importantes es del 18%, con un mínimo del 11% en Doha y un máximo del 23% en Al-Rayyan, mientras que en Camboya es del 84%, con un mínimo del 73% en Bat Dambang y un máximo del 93% en Phnom Penh. En América Latina y el Caribe destaca el caso de Colombia, donde la media para Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla es del 54%, variando desde el 46% en la primera ciudad hasta el 67% en la última.

Esta variabilidad puede estar vinculada al tamaño de la ciudad pues, en general, la tasa de propiedad decrece con la población. El gráfico 2.5 muestra esta relación para 138 ciudades en 50 países. Si bien es cierto que la correlación no es muy fuerte y que existen algunos valores atípicos, esta tendencia se aprecia con más fuerza cuando se miran solo las ciudades de un mismo país, tal como lo demuestran los casos de estudio incluidos en este libro. Lo anterior puede ser explicado por la escasez relativa de suelo en cada ciudad, ya que, una vez controlados otros factores, las poblaciones más altas generarán mayor competencia por este recurso. Esto también sugiere que las tasas de propiedad rural son más altas que las urbanas debido a la oferta de suelo (UN-Habitat, 2003).

En América Latina y el Caribe la oferta de suelo informal aparece como un factor fundamental para entender la diferencia entre ciudades. Los lugares donde el acceso a este recurso se da prioritariamente por invasiones tienden a tener tasas de propiedad más altas que los lugares donde predominan las subdivisiones ilegales, dado que en el primer caso el costo de la propiedad informal es mucho menor (UN-Habitat, 2003; Gilbert y Ward, 1985). Como se verá en los estudios de caso, esto podría explicar por qué la propiedad es mucho más común en ciudades con mayor prevalencia de suelo público susceptible a invasiones —Barranquilla en Colombia y Piura en Perú— que en otras urbes en estos países —Bogotá y Cuzco,— donde el suelo es mayoritariamente privado y el acceso informal se encuentra restringido a loteos ilegales. Una situación similar se da en Ecuador, donde una ciudad caracterizada por invasiones —Guayaquil— tiene mayores tasas de propiedad que Quito, donde predominan las subdivisiones ilegales (Gilbert, 2012). Otro factor que puede explicar la diferencia entre ciudades son las tendencias demográficas pues, como se verá más adelante, el tipo de tenencia está asociado con variables como la edad y el estado civil y migratorio.

## LA PROPIEDAD NO SIEMPRE FUE LA PRINCIPAL FORMA DE TENENCIA EN ÁREAS URBANAS

Las altas tasas de propiedad en las ciudades de América Latina y el Caribe son un fenómeno relativamente reciente. Aunque desde la colonia la propiedad ha sido la principal forma de tenencia en áreas rurales, esta era más bien rara y excepcional en las áreas urbanas hasta mediados del siglo XX (Gilbert, 2012). Lejos de cambiar con la acelerada urbanización que experimentó la región desde principios del siglo pasado, este patrón pareció reforzarse con el crecimiento de las ciudades, especialmente en las grandes urbes del Cono Sur que recibieron un gran influjo de inmigrantes europeos que generalmente llegaban a residir en vivienda en alquiler, muchas veces en los edificios de cuartos de las áreas centrales. El cuadro 2.1 demuestra que la tasa de propiedad era baja y en muchos casos minoritaria en las principales ciudades de la región hacia la década de 1950, período en el cual la población urbana ya alcanzaba el 41% frente al 25% que representaba 25 años antes (Cerrutti y Bertonecello, 2003).

A partir de la década de 1950, la situación cambia radicalmente de manera tal que hacia la década de 1970 en la mayoría de las ciudades la tenencia en propiedad era prevalente, o se acercaba a serlo, y hacia 1990 representaba entre el 60% y el 70% de la tenencia de los hogares en las principales urbes de la región. En total, desde la década de 1950 hasta 1990 la tasa de propiedad había crecido más de 27 puntos porcentuales en las ciudades seleccionadas, con casos como ciudades

**CUADRO 2.1** Crecimiento de la tasa de propiedad en ciudades seleccionadas por década

Ciudad	Década				
	1950	1970	1990	2000	2010
Ciudad de México	25	43	70	74	70
Guadalajara	29	43	68	68	64
Bogotá	43	42	54	46	42 <sup>b</sup>
Medellín	51	57	65	54	48 <sup>b</sup>
Cali	53	58	68	51	40 <sup>b</sup>
Santiago	26	57	71	73	63 <sup>b</sup>
Rio de Janeiro <sup>a</sup>	38	54	63	70	74 <sup>c</sup>
São Paulo <sup>a</sup>	41	62	71	75	78
Buenos Aires <sup>a</sup>	27	61	62	67	57
Kingston	—	—	44	45	46

Fuente: Gilbert (2012), compilada a partir de información en Gilbert (1998), Salazar Cruz (2012), McHardy (2012), Moya (2011), Torres (2012), Pasternak y D'Ottaviano (2012).

<sup>a</sup> Corresponde a la ciudad central y no al área metropolitana.

<sup>b</sup> Datos para 2010 provenientes de la base Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS) (Minnesota Population Center, 2013).

<sup>c</sup> Datos provenientes de Mecovi (2010) para Colombia y Mecovi (2011) para Chile. Este último valor incluye la ciudad de Santiago.

México donde se expandió casi 50 puntos porcentuales. La magnitud del cambio es aún más significativa si se tiene en cuenta que durante esos años estas ciudades crecieron considerablemente a medida que se consolidaba el proceso de urbanización (Cerrutti y Bertonecello, 2003).<sup>5</sup>

El espectacular auge de la propiedad durante la segunda mitad del siglo XX está relacionado con tres factores: las políticas de vivienda, el crecimiento de la urbanización informal y el establecimiento de controles a los valores de alquiler (Gilbert, 2012). En cuanto al primero, se destaca el establecimiento de sistemas públicos de crédito hipotecario a partir de la crisis de 1929, como respuesta al retiro de capitales extranjeros en este sector. Al respecto, es interesante ver que Colombia, uno de los primeros países en implementar con éxito esta política con la creación de la Caja de Crédito Agrario en 1931 y el Banco Central Hipotecario en 1932, es también uno de los lugares donde las tasas de propiedad empiezan a crecer más tempranamente, alcanzando valores de cerca de la mitad de la tenencia en las

<sup>5</sup> En América Latina y el Caribe la población urbana alcanzaba ya el 61% del total hacia 1975 y el 75% hacia finales de la década de 1990.

principales ciudades hacia 1950 (cuadro 2.1). En otros países de la región, la apertura de entidades públicas de crédito hipotecario demoró un poco más, pero en la mayoría de los casos hacia los años setenta representaban una fuente importante de crédito blando que permitió a gran parte de la naciente clase media acceder a la vivienda propia. Por ejemplo, en Brasil, la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) se fundó en 1964 y hacia principios de 1980 ya había financiado cerca del 70% de las nuevas viviendas construidas desde 1970 (Gilbert, 2012).

No obstante, estos sistemas únicamente alcanzaban a quienes tenían ingresos suficientes y regulares. Por ello, los gobiernos decidieron crear instituciones públicas para financiar y construir vivienda social a gran escala. En Colombia, el Instituto de Crédito Territorial creado en 1938 se convirtió en uno de los principales constructores, al punto que desde su fundación hasta la década de 1990, cuando fue liquidado, produjo unas 120.000 viviendas tan solo en Bogotá. A su vez, la Caja de la Vivienda Popular, una entidad municipal, habría construido unas 30.000 unidades adicionales. La importancia de estas entidades se evidencia en que produjeron aproximadamente el 13% del *stock* total de viviendas que había en la ciudad en 1993.

Contrariamente a lo sucedido en los países más desarrollados de occidente, la vivienda pública en América Latina y el Caribe no se construyó para ser alquilada sino para ser cedida en propiedad a familias seleccionadas. De hecho, en los pocos casos en los que se concibió para alquiler, como en Colombia, México y Venezuela, esta se privatizó a sus ocupantes hacia mediados de siglo. Los estudios de caso incluidos en este libro proveen una descripción mucho más amplia de los sistemas de vivienda pública implementados en la región y de la manera en que estos incentivaron el paso de una tenencia urbana basada en alquiler a una basada en propiedad.

La urbanización informal es otro factor clave en el incremento de la tasa de propiedad en la región. La autoconstrucción informal, que había sido poco relevante hacia 1900, permitió a un porcentaje considerable de hogares acceder a una acomodación propia a partir de mediados del siglo XX, aunque sus características de calidad y localización no fueran las mejores. En Lima, por ejemplo, el porcentaje de población en asentamientos precarios pasó de menos del 8% en 1956 al 38% en 1989, en Ciudad de México, del 14% en 1952 al 60% en 1990, y en Caracas, del 21% en 1961 al 42% en 1991 (Gilbert, 1998). Aunque las causas de este fenómeno radican principalmente en el incremento exponencial de la demanda por vivienda producido por las migraciones campo-ciudad y la incapacidad del sector formal de absorberlas, también es resultado de una actitud complaciente, o al menos neutral, de los gobiernos de la región. En efecto, después de un corto período inicial en el que la expansión de estos asentamientos fue vista como un “cáncer social”, políticos y burócratas empezaron a pensar en la vivienda informal como una válvula de escape a la presión social y una solución al problema habitacional

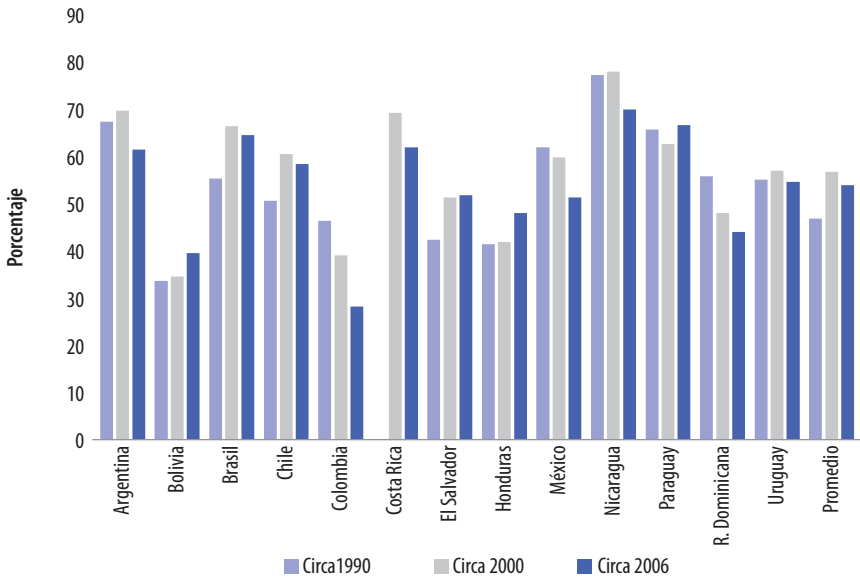
(Gilbert, 1998). En algunos casos, como en el gobierno militar de Manuel Odría en Perú de los años cincuenta, la ocupación de tierra pública fue incluso patrocinada para ganar ventajas políticas (Gilbert, 2012). La popularidad de las ideas de Turner (1976), según las cuales la urbanización informal era una “arquitectura que sirve”, y la implementación de programas de regularización probablemente hayan creado más incentivos para la consolidación de este tipo de acomodación, pese a episodios esporádicos de represión en algunas ciudades de la región.

Las regulaciones respecto del alquiler establecidas con anterioridad a 1950 también influyeron en el crecimiento de la tasa de propiedad debido a que crearon un fuerte desincentivo a la producción y oferta de este tipo de vivienda, particularmente como actividad comercial de mediana y gran escala. Desde principios de siglo, cuando la vivienda en alquiler era prevalente en las ciudades de la región, los gobiernos empezaron a introducir regulaciones sobre calidad y hacinamiento. En la década de 1920, estas medidas se expandieron a los controles de precios en respuesta a las protestas sociales, como las de Argentina en 1921 y Chile en 1925. Estos controles se fortalecieron hacia la mitad del siglo como medida antiinflacionaria. De esta forma, entre 1942 y 1947, se introdujeron o revisaron las regulaciones en Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela (Gilbert, 2012). Los estudios de caso incluidos en este libro describen el efecto negativo de estos controles sobre la inversión privada, algo que también ha sido discutido en la literatura internacional (Blanco et al., 2012).

El crecimiento de la tasa de propiedad parece haber alcanzado su punto máximo en la década de 1990 y la primera del siglo XXI, con algunos indicios de un descenso posterior. Para las ciudades incluidas en el cuadro 2.1, la diferencia entre el punto máximo y el último valor reportado muestra que en promedio la tasa de propiedad ha decrecido 8,5 puntos porcentuales, con casos como los de Bogotá, Cali, Medellín y Buenos Aires, donde la caída ha sido de más de 10 puntos. En un nivel más general, de acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la tasa de propiedad urbana, que había crecido de un promedio del 61% hacia 1990 al 68% en 2000, disminuyó al 66% hacia 2006 en los 13 países de América Latina con datos disponibles. En el caso de Colombia y República Dominicana, la caída fue de alrededor de 10 puntos porcentuales (gráfico 2.6). En siete casos, el descenso en la tasa de propiedad urbana ha sido suficiente para hacer caer la tasa de propiedad total, dado que la mayoría de los hogares viven ahora en las ciudades.

Si bien parece prematuro concluir que el crecimiento de la tasa de propiedad entró en un período de retroceso, hay indicios para pensar que el lapso en que esta crecía exponencialmente puede haber llegado a su fin. Las actuales políticas de vivienda basadas en subsidios y regularización son insostenibles

**GRÁFICO 2.6** Evolución de la tasa de propiedad urbana en países seleccionados



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La fuente de información es la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y los datos se basan en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

desde un punto de vista fiscal, insuficientes para atender a la demanda e ineficientes en términos de los patrones de uso del suelo que crean. Por otra parte, con la expansión de las ciudades, el suelo urbanizado bien ubicado se va haciendo cada vez más escaso, lo que genera que la vivienda resulte aún menos accesible. Por otro lado, los cambios en las estructuras demográficas, como la disminución del tamaño promedio de los hogares, el aumento en las tasas de divorcio y el crecimiento de los hogares unipersonales —que representan ahora entre el 10% y el 20% del total en los países del Cono Sur—, así como la mayor movilidad laboral asociada a economías más flexibles y globalizadas, hace que muchos hogares no estén interesados en acceder a la vivienda propia (Gilbert, 2012). Al respecto, es importante señalar que la desaceleración del crecimiento de la tasa de propiedad parece un fenómeno mundial (UN-Habitat, 2003) que se evidencia hasta en los países donde las políticas de promoción de la vivienda propia han sido más efectivas, tales como Singapur, donde el porcentaje de hogares propietarios, que creció del 29% en 1970 al 92% en 2000, cayó al 87% en 2010 (Peppercorn y Taffin, 2013).

El hecho de que las altísimas tasas de propiedad en la región sean un fenómeno relativamente reciente sugiere que el anhelo por la vivienda propia no está necesariamente predeterminado culturalmente sino que hasta cierto punto ha sido creado por políticas públicas específicas. Si bien la consolidación de la propiedad como la principal forma de tenencia coincidió con el acelerado proceso de urbanización de la región, no parece adecuado suponer que exista una causalidad directa entre ambos fenómenos. Aunque las políticas para responder al crecimiento de la demanda por vivienda —como la introducción de hipotecas, el control de rentas, la tolerancia y posterior regularización de asentamientos informales y, más recientemente, la introducción de subsidios a la demanda— produjeron un aumento en la tasa de propiedad, esto respondió justamente a las políticas y no a la urbanización en sí.<sup>6</sup> La actual coyuntura, en la cual muchos de los factores que hicieron funcional la expansión de la propiedad se están revirtiendo, parece ofrecer un momento adecuado para complementar las opciones de política con otras alternativas como la vivienda en alquiler.

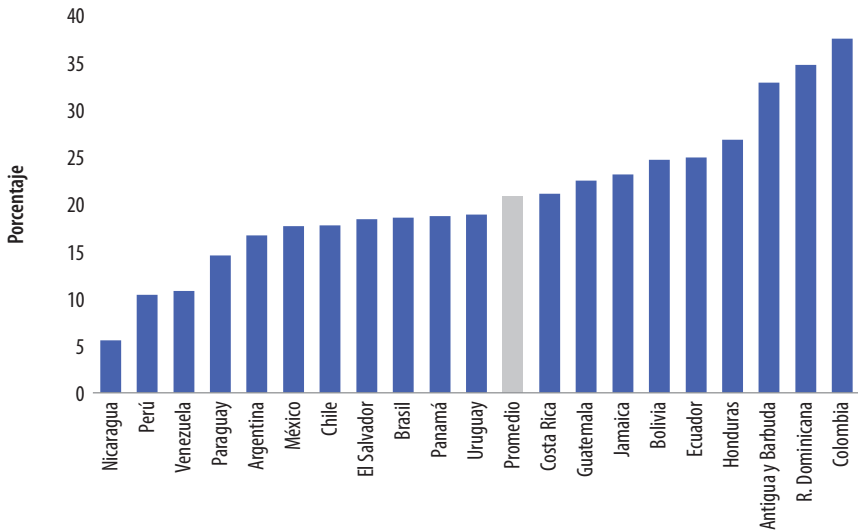
## EL ALQUILER DE VIVIENDA CONTINÚA SIENDO SIGNIFICATIVO PARA CIERTOS SEGMENTOS DE LA DEMANDA

Si bien es cierto que América Latina y el Caribe es una región de propietarios, el alquiler continúa siendo significativo. El gráfico 2.1 mostraba que 1 de cada 5 hogares alquila su vivienda. Más aún, en países como Bolivia, Ecuador y Honduras, este porcentaje se eleva hasta 1 de cada 4 hogares. Mientras que en Antigua y Barbuda, República Dominicana y Colombia la cifra se acerca a 1 de cada 3 (gráfico 2.7).

De igual manera, aunque la tasa de propiedad haya crecido aceleradamente durante la segunda mitad del siglo XX, en números absolutos los hogares inquilinos han aumentado en las últimas décadas en la mayoría de países de la región. En Argentina pasaron de 1 millón en 1980 a 1,8 millones en 2010; en Brasil, de 5,7 millones en 1990 a 10,5 millones en 2010; en Chile, de 640.000 en 1982 a 917.000 en 2002; en Colombia, de 1,2 millones en 1985 a 2,8 millones en 2005; en México, de 2,5 millones en 1980 a 4 millones en 2010, y en Perú, de 481.000 en 1981 a 980.000 en 2007. En el caso de Argentina y Colombia, esto representa incluso un aumento en la proporción de inquilinos en el período indicado, al pasar del 15% al 16% y del 24% al 31%, respectivamente. De hecho, solo en Chile el porcentaje de tenencia en alquiler no ha aumentado en la última década (Gilbert, 2012).

---

<sup>6</sup> De hecho, como se demostró en la sección anterior, las áreas urbanas tienden a una mayor tenencia en renta que las áreas rurales, y las ciudades más grandes tienden a tener más vivienda en alquiler que las ciudades más chicas.

**GRÁFICO 2.7** Tasas de alquiler en países de América Latina y el Caribe

Fuente: Elaboración propia.

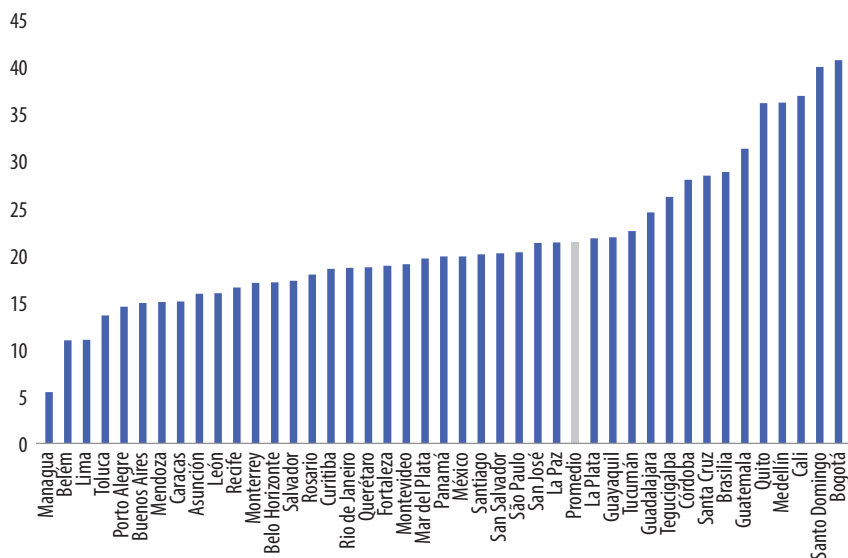
Nota: La fuente de información es Mecovi (2006), excepto para los casos de Jamaica y Antigua y Barbuda que proviene de las Naciones Unidas y corresponde a 2001.

En las principales ciudades de la región la incidencia del arrendamiento es más alta. El gráfico 2.8 muestra que en una selección de 42 ciudades con una población mayor a 1 millón de habitantes, el promedio de hogares que viven en alquiler llega al 22%. Solo en Managua el porcentaje es más bajo que el 10%, mientras que 22 ciudades están entre el 10% y el 20%, 14 entre el 20% y el 30%, cuatro entre el 30% y el 40% y dos presentan porcentajes mayores al 40%.

En concordancia con los antecedentes proporcionados en el capítulo 1, la vivienda en alquiler en América Latina y el Caribe es aún más relevante para ciertos grupos sociales como los jóvenes, los divorciados y los migrantes. Modelos estadísticos<sup>7</sup> para analizar las decisiones de tenencia en seis de los países más grandes

<sup>7</sup> Los modelos corresponden a regresiones logísticas multinominales en los que se identifica la probabilidad de cada uno de los tres tipos de tenencia (propiedad, alquiler y otro tipo) en función de variables como el ingreso, el tipo y tamaño de hogar, la edad, el género, el nivel educativo, el estado civil y de empleo del jefe de hogar, el tipo de vivienda y, en algunos casos, su localización. La fuente de información es la base de datos de Mecovi para cada país en 2011, con la excepción de México, que corresponde a 2010, y de Argentina, que considera solo las áreas urbanas. Para más información, véase el anexo metodológico.

## GRÁFICO 2.8 Tasas de alquiler en las principales ciudades de América Latina y el Caribe



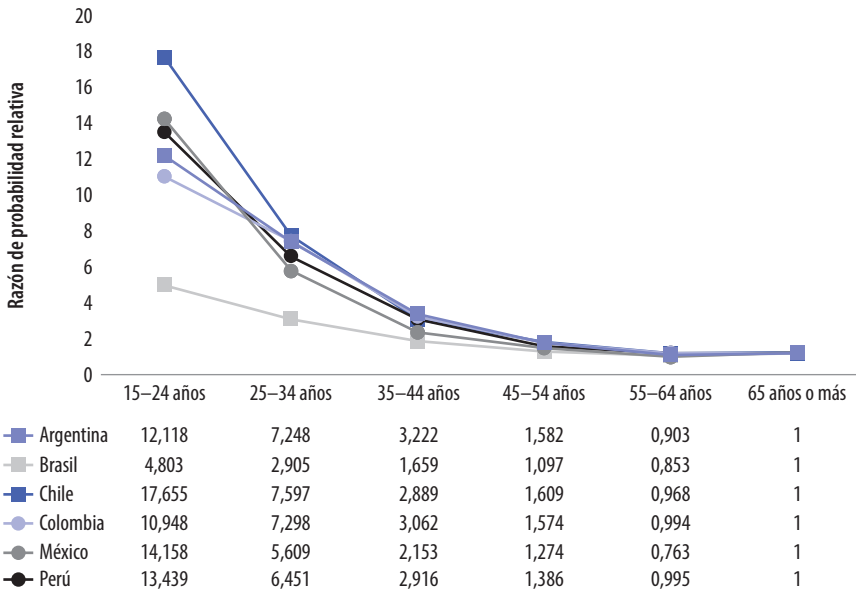
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Mecovi (2006).

de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) señalan que variables sociales, relacionadas con la edad, el tipo y tamaño de hogar, el estado civil y el estatus de empleo, tienen una incidencia significativa en la probabilidad de que un hogar elija la opción de alquilar frente a la de ser propietario.<sup>8</sup>

Los resultados de estos modelos muestran que la edad, por ejemplo, disminuye significativamente la probabilidad de alquilar. La relación no es perfectamente lineal sino que el ritmo de disminución de esta probabilidad se hace más lento a mayores edades e incluso se revierte hacia el final del ciclo de vida.<sup>9</sup> El gráfico 2.9 muestra la probabilidad de alquilar, basada en los coeficientes de la regresión, frente a la de ser propietario por rangos de edad del jefe de hogar. Dependiendo del país, el grupo de 15 a 24 años es de cinco a 14 veces más proclive a arrendar que el grupo de 65 o más; el de 25 a 34 años, de tres a ocho veces; el de 35 a 44, de dos a tres veces y el de 45 a 54, de una a dos veces. El grupo de 55 a 64 años, por

<sup>8</sup> El ingreso del jefe de hogar, el tipo de vivienda y su localización también resultaron significativos como se discutirá más adelante en las secciones correspondientes.

<sup>9</sup> La no linealidad se confirma al incluir en las regresiones la edad y la edad elevada al cuadrado al mismo tiempo. Para todos los casos las dos variables fueron significativas al 1%.

**GRÁFICO 2.9** Razón de probabilidad relativa de alquiler por rangos de edad

Fuente: Elaboración propia.

su parte, es menos proclive a alquilar que el grupo de 65 o más. En conjunto, esto demuestra que el alquiler es más importante para los jóvenes.<sup>10</sup>

En los seis países que figuran en el cuadro 2.2,<sup>11</sup> el tamaño del hogar disminuye significativamente la probabilidad de alquilar, lo que refleja la preferencia de los hogares más grandes por la vivienda propia. El tipo de hogar<sup>12</sup> también afecta significativamente la decisión de tenencia. En Argentina, Chile, Colombia y Perú las familias extendidas tienden a ser mucho menos proclives a alquilar que las familias nucleares. Esto no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que en las familias

<sup>10</sup> Las probabilidades para esta gráfica se construyen incluyendo en la regresión los grupos etarios como variables *dummy*. Dado que el análisis es sensible a la forma en como se definen las cohortes de edad, algunos coeficientes resultan no significativos.

<sup>11</sup> La información se basa en los coeficientes de regresión. Los casos no significativos al 1% están en *itálica*. El orden de la secuencia representa la comparación de las magnitudes de los coeficientes.

<sup>12</sup> El Mecovi incluye los siguientes tipos de hogares: nuclear (parejas y sus hijos y hogares monoparentales), extendido (un hogar nuclear con algún otro familiar), compuesto (un hogar nuclear y alguna otra persona sin parentesco), unipersonal y coresidencia (formado por dos o más personas sin relación de parentesco entre ellas).

**CUADRO 2.2** Probabilidad de alquilar por tipo de hogar

País	Menor probabilidad ←←←←	Referencia	→→→→ Mayor probabilidad
Argentina	Extendido	Nuclear	Compuesto Unipersonal Corresidencia
Brasil	<i>Extendido</i>	Nuclear	Unipersonal Compuesto Corresidencia
Chile	Extendido	Nuclear	Compuesto Unipersonal Corresidencia
Colombia	Extendido	Nuclear	Compuesto Unipersonal Corresidencia
México		Nuclear	<i>Extendido Compuesto</i> Unipersonal Corresidencia
Perú	Extendido	Nuclear	<i>Compuesto Unipersonal</i> <i>Corresidencia</i>

Fuente: Elaboración propia.

extendidas varios miembros del grupo ampliado tienden a compartir la vivienda propia de alguno de ellos, por ejemplo los abuelos o los tíos. En todos los países, los hogares unipersonales son más proclives a alquilar que los nucleares, y los hogares en coresidencia son los que tienen mayor probabilidad de arrendamiento respecto de todos los tipos, aunque este último resultado no fue significativo para Perú. Dado que se está controlando por ingreso, edad, tamaño de hogar y estado civil, estos resultados pueden indicar que los hogares unipersonales y en coresidencia entienden su tenencia como algo temporal.

En la mayoría de los casos, el género no resultó ser un factor significativo en las decisiones de tenencia. Esto puede deberse a que el efecto del género en las decisiones de tenencia esté correlacionado con otros factores como el ingreso, el tipo de hogar y el estado civil. Además, este resultado puede ser diferente en el mercado formal y el informal. Otros estudios han encontrado que hogares encabezados por hombres tienden a mayores tasas de propiedad informal que los encabezados por mujeres (Bouillon et al., 2012; MirafTAB, 1997). El estado civil resultó significativo en varios casos tal como se demuestra en el cuadro 2.3. En general, los viudos tienden a tener menos probabilidades de alquilar y los divorciados más. Las diferencias entre solteros y casados, al ser este último el caso de referencia, fueron mínimas y generalmente no significativas.

El nivel educativo no parece tener ningún efecto en las decisiones de tenencia cuando se controla por otros factores, como lo han demostrado otros estudios (Bouillon et al., 2012). El cuadro 2.4 muestra que la incidencia del logro educativo varía significativamente entre los países, aunque no hay un patrón aparente ni relevancia

**CUADRO 2.3** Probabilidad de alquilar según el estado civil

País	Menor probabilidad ←←←←	Referencia	→→→→ Mayor probabilidad
Argentina	Viudo	Casado/unión	Soltero Divorciado
Brasil	Viudo Soltero	Casado/unión	Divorciado
Chile	Viudo	Casado/unión	Soltero Divorciado
Colombia	Viudo	Casado/unión	Soltero Divorciado
México	Viudo	Casado/unión	Soltero Divorciado
Perú	Viudo Soltero	Casado/unión	Divorciado

Fuente: Elaboración propia.

estadística en la mayoría de ellos. En cuanto al tipo de empleo, los resultados son también variados pero coinciden en que los trabajadores asalariados tienen una mayor probabilidad de alquilar que cualquiera de los otros casos, debido a la posibilidad de demostrar ingresos regulares (cuadro 2.5). Como se verá más adelante, se trata de uno de los requerimientos más comunes en el mercado de arrendamiento.

## LA PROBABILIDAD DE ALQUILAR NO DECRECE CON EL INGRESO DE LOS HOGARES DEMANDANTES

En América Latina y el Caribe, la probabilidad de alquilar no decrece a medida que sube el ingreso. Esto se opone a la evidencia de países más desarrollados en los que, generalmente, los hogares de ingresos bajos tienden a alquilar mientras que

**CUADRO 2.4** Probabilidad de alquilar según el nivel educativo

País	Menor probabilidad ←←←←	Referencia	→→→→ Mayor probabilidad
Argentina		Primaria	Universidad Sin educación Secundaria
Brasil	Universidad Sin educación Secundaria	Primaria	
Chile		Primaria	Universidad Sin educación Secundaria
Colombia	Universidad Secundaria Sin educación	Primaria	
México		Primaria	Sin educación Secundaria Universidad
Perú	Sin educación	Primaria	Universidad Secundaria

Fuente: Elaboración propia.

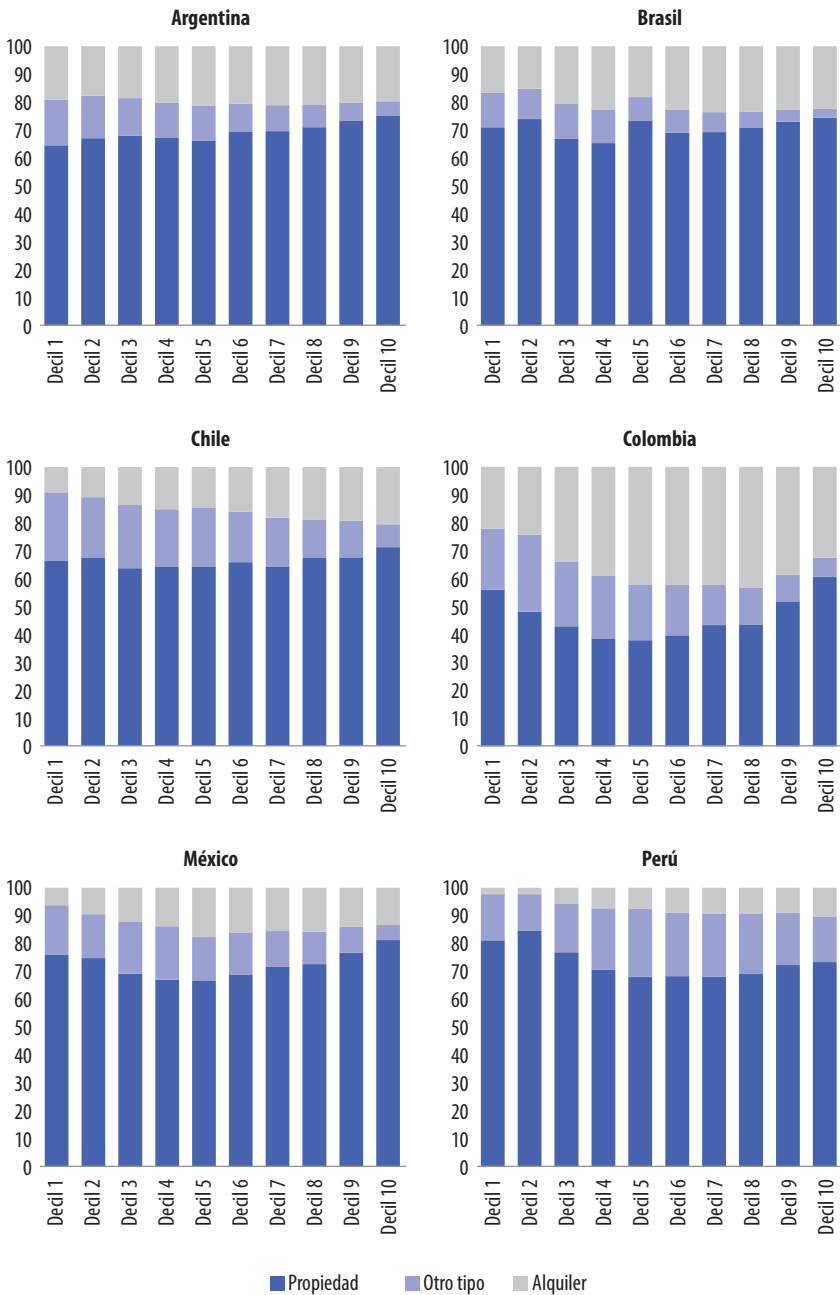
CUADRO 2.5 Probabilidad de alquilar según el estatus de empleo				
País	Menor probabilidad ←←←←	Referencia	→→→→	Mayor probabilidad
Argentina	Jefe Cuenta propia Desempleado	Asalariado		Sin salario
Brasil	Sin salario Cuenta propia Desempleado Jefe	Asalariado		
Chile	Sin salario Desempleado Cuenta propia	Asalariado		Jefe
Colombia	Desempleado Jefe Sin salario Cuenta propia	Asalariado		
México	Desempleado Cuenta propia Jefe Sin salario	Asalariado		
Perú	Cuenta propia Sin salario Desempleado Jefe	Asalariado		

Fuente: Elaboración propia.

los de ingresos altos tienden a ser propietarios (Downs, 2008; UN-Habitat, 2003). En el caso de los seis países analizados, la tenencia de alquiler no sigue un patrón determinado. El gráfico 2.10 muestra la composición de la tenencia de vivienda (propiedad, alquiler y otro tipo)<sup>13</sup> por decil de ingreso. En Chile y Perú el alquiler aparenta seguir un patrón opuesto al de los países desarrollados, ya que aumenta cuando crece el ingreso. En Brasil y Argentina no hay una relación clara entre estas dos variables, mientras que en Colombia y México parece existir una suerte de U invertida, donde el alquiler es más bajo en los deciles de menor ingreso, mayor en los medios y nuevamente más bajo en los deciles altos.

Tampoco hay una relación lineal entre el ingreso y la tasa de propiedad. En Argentina y Chile existiría una vinculación levemente positiva, aunque los ingresos medios tendrían menos tendencia a la propiedad que los bajos. En Colombia y México, y de alguna manera en Perú, la relación entre ingreso y propiedad tiene una forma de U donde las clases medias poseen menos hogares con esta forma de tenencia. En Brasil no se detecta un patrón definido. El tipo de tenencia “otro tipo” parece comportarse de una forma más lineal, ya que generalmente decrece a medida que aumenta el ingreso, lo que indicaría que este tipo de tenencia es más importante para los sectores más pobres. Esto puede indicar que los arreglos de usufructo y libre de renta suelen ser más comunes en barrios informales donde las viviendas se amplían progresivamente a medida que se expanden las familias. Sin embargo, esto no es

<sup>13</sup> Como se mencionó anteriormente, el tipo de tenencia “otros” abarca mayoritariamente hogares en usufructo y, en menor medida, formas como la vivienda pagada por el empleador y la vivienda en sucesión, entre otras.

**GRÁFICO 2.10** Tenencia por decil de ingreso (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos de Argentina corresponden solo a áreas urbanas.

tan claro en Perú. Esta diversidad en la relación entre ingreso y tenencia se evidenció también en los otros casos de estudio de esta investigación, así como en otros análisis que utilizan una muestra mayor de países de la región (Rojas y Medellín, 2011).

Los modelos econométricos citados en la sección anterior permiten verificar la validez de este punto aun cuando se controla por otros factores, tales como las características del hogar y la vivienda. Los resultados revelan que en todos los países, con excepción de Perú, el ingreso afecta de una manera significativa la probabilidad de escoger el alquiler como tenencia frente a la opción de ser propietario cuando se controla por otras características, tales como la edad, el estado civil y la ocupación. Sin embargo, este efecto no es lineal y su patrón difiere en cada caso.<sup>14</sup> El gráfico 2.11 muestra la probabilidad de que un hogar escoja alquilar antes que ser propietario, de acuerdo con el decil de ingreso y estableciendo como caso de referencia el decil 5.

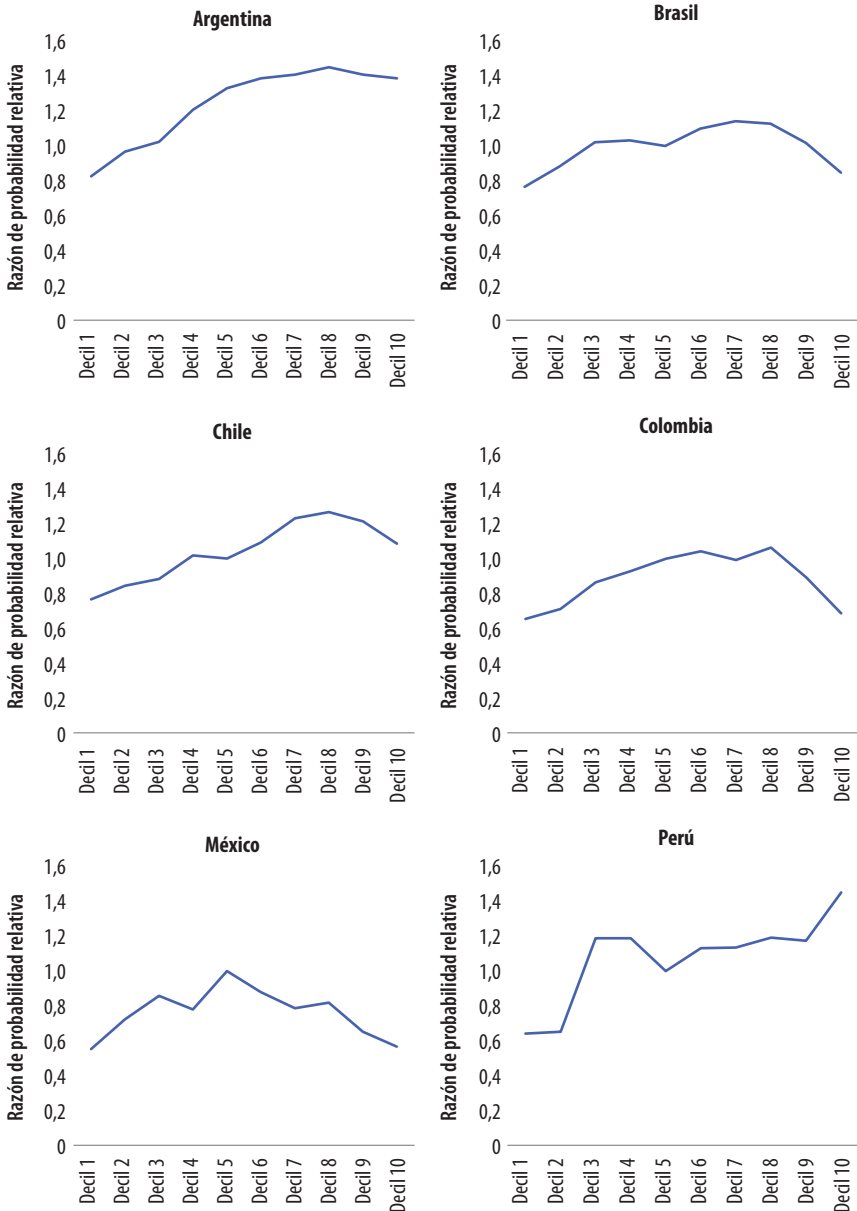
Contrariamente a lo que sucede en los países desarrollados, Argentina, Chile y Perú siguen un patrón donde la probabilidad de alquilar aumenta a medida que crece el ingreso. En Argentina y Chile, el efecto es más consistente y decae para los deciles más altos, ligeramente en el primer caso y más marcadamente en el segundo. En Perú la tendencia está sujeta a puntos de inflexión y aumenta para el último decil. En Colombia y México se evidencia una U invertida, según la cual los hogares de clase media son más proclives a arrendar, mientras que en los extremos de la distribución de ingreso la probabilidad de alquilar es menor. Brasil sigue la misma tendencia de U invertida, pero las variaciones entre deciles no son tan marcadas como en los otros casos.

El hecho de que los hogares de ingresos más bajos tengan una menor probabilidad de alquilar que los hogares medios o altos en todos los países está relacionado con el efecto de los asentamientos informales en los segmentos más bajos de la demanda. Como se argumentó anteriormente, la vivienda autoconstruida de manera progresiva permite a muchos hogares de escasos ingresos acceder a la propiedad. En Chile, el país con la menor incidencia de asentamientos informales de la región, este patrón puede estar más relacionado con el éxito de la política de vivienda, al menos en lo que se refiere a alcanzar los dos quintiles más bajos de la demanda mediante subsidios (véase el capítulo 6).

La diferencia entre la vivienda propia que se está pagando y la vivienda propia totalmente pagada provee evidencia indirecta del papel protagónico de la informalidad en la explicación de las altas tasas de tenencia en propiedad en los deciles de bajos ingresos. La probabilidad de tener la propiedad de una vivienda que se está pagando se incrementa con el aumento del ingreso, dado que esta suele

<sup>14</sup> La no linealidad se confirma al incluir en las regresiones el ingreso y el ingreso elevado al cuadrado al mismo tiempo. Para todos los casos, las dos variables fueron significativas al 1%, con excepción de Perú y el ingreso elevado al cuadrado en el caso de Brasil.

**GRÁFICO 2.11** Razón de probabilidad relativa de vivir en alquiler por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las probabilidades para este gráfico se construyen incluyendo en la regresión los deciles de ingreso como variables *dummy*. Dado que el análisis es sensible a la forma como se definen las cohortes de las categorías, algunos coeficientes resultan no significativos.

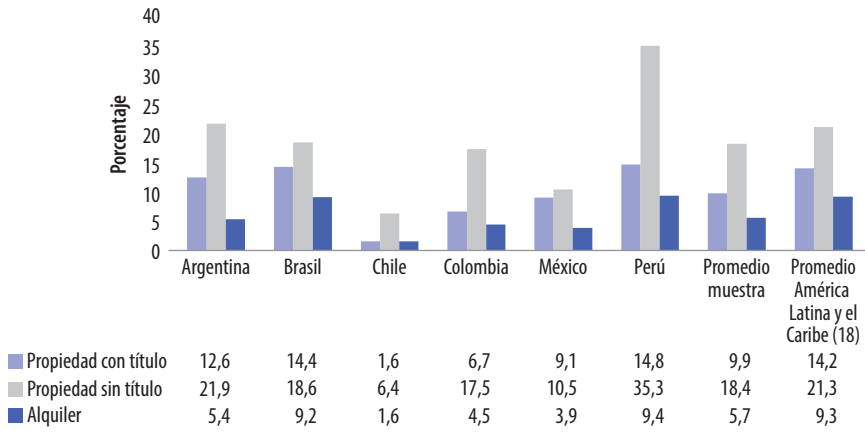
ser formal y adquirida mediante crédito hipotecario. Por el contrario, la vivienda totalmente pagada, categoría que incluye a la vivienda informal, tiende a decrecer a medida que aumenta el ingreso. Dado que la categoría de vivienda que se está pagando es minoritaria, el efecto en la tenencia por propiedad como un todo sigue el patrón de la vivienda pagada. Más aún, utilizando las viviendas sin título de propiedad como *proxy* de informalidad en Argentina, México y Perú, se evidencia que estas decrecen a medida que aumenta el ingreso en los tres países, y llegan a representar el 10% de la vivienda en propiedad en el quintil 1 en el primer país, cerca del 40% en el segundo y el 60% en el tercero.

## LA VIVIENDA EN ALQUILER NO ES DE MALA CALIDAD

El hecho de que mucha de la vivienda en propiedad en América Latina y el Caribe sea de procedencia informal sugiere que no tendría mejor calidad que la vivienda en alquiler. De hecho, si se la compara con la vivienda sin título, la vivienda en arriendo ofrece mejores condiciones en términos de infraestructura, materiales y hacinamiento. Más aún, si se compara con la vivienda con títulos, las condiciones del alquiler son mejores en infraestructura, similares en materiales y solo peores en el caso de hacinamiento. El gráfico 2.12 lo comprueba, al mostrar el déficit de infraestructura (carencia de conexión a agua potable, saneamiento y electricidad) de acuerdo con el tipo de tenencia para los seis países incluidos en los análisis cuantitativos descritos en este capítulo. Asimismo, el gráfico entrega la información del promedio, e incluye a otros 12 países: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

De esta manera, las viviendas en alquiler tienen mejores condiciones de infraestructura que las viviendas con y sin título de propiedad. Esta dinámica resulta de la existencia de los asentamientos informales, que no solo explican por qué las viviendas sin título tienen las carencias más altas —por ser generalmente de urbanización informal reciente— sino también por qué las viviendas con título presentan peores déficits que las viviendas en alquiler, pues esta categoría incluye las viviendas de origen informal que ya han sido beneficiadas con programas de regularización. Dentro de los países de la muestra, la única excepción a este patrón es Chile, el país con las tasas de asentamientos informales más bajas, donde el porcentaje de hogares con déficit de infraestructura en viviendas de alquiler es igual al déficit de las viviendas propias con título (aunque sigue siendo mejor que en el caso de viviendas sin título).

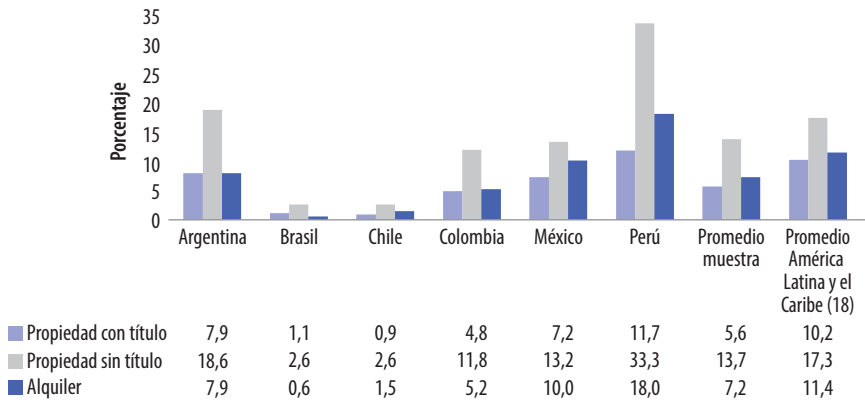
Para el caso de viviendas con déficit de materiales de construcción —que considera techos y paredes de materiales no permanentes y pisos de tierra—, la vivienda en alquiler sigue presentando mejores condiciones que la vivienda en

**GRÁFICO 2.12** Déficit de infraestructura por tipo de tenencia

Fuente: Elaboración propia.

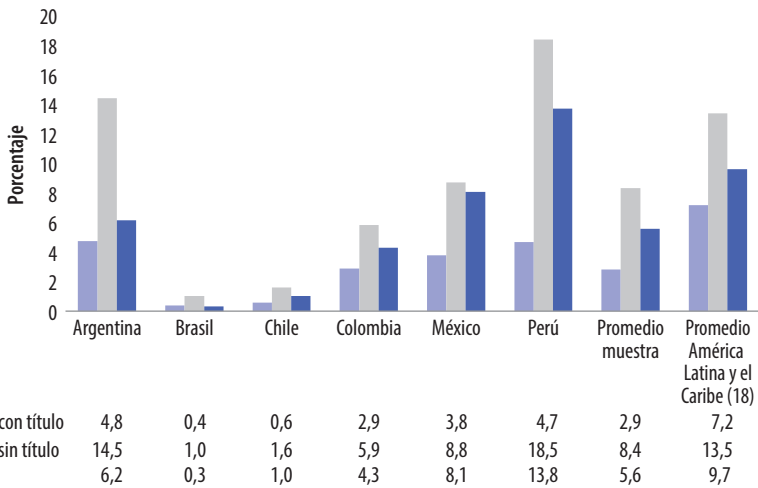
Nota: La fuente corresponde a cálculos de Blanco et al. (2012) sobre información proveniente de Rojas y Medellín (2011), que utilizan datos de las encuestas de hogares de cada país según Mecovi (2006).

propiedad sin título. Asimismo, el alquiler presenta similares condiciones a la vivienda en propiedad con título (gráfico 2.13). Esto último puede estar relacionado con el mayor período de consolidación que tienen las viviendas de origen informal que cuentan con título y con la progresividad del proceso autoconstructivo. Con todo, en los casos de Argentina, Colombia y Chile, el porcentaje de hogares con déficit

**GRÁFICO 2.13** Déficit de materiales por tipo de tenencia

Fuente: Elaboración propia.

Nota: La fuente corresponde a cálculos de Blanco et al. (2012) sobre información proveniente de Rojas y Medellín (2011), que utilizan datos de las encuestas de hogares de cada país según Mecovi (2006).

**GRÁFICO 2.14** Déficit de hacinamiento por tipo de tenencia

Fuente: Elaboración propia.

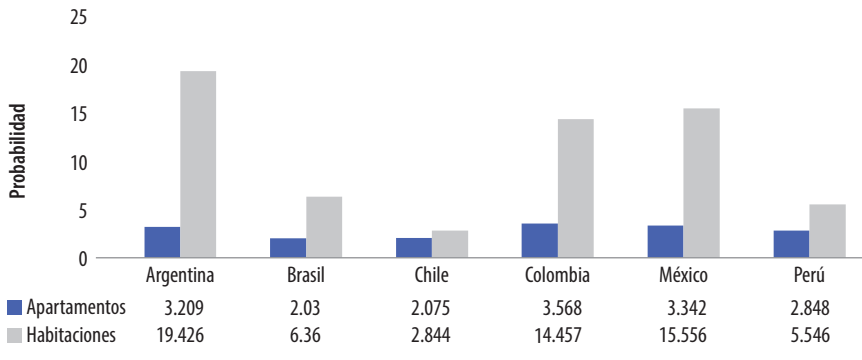
Nota: La fuente corresponde a cálculos de Blanco et al. (2012) sobre información proveniente de Rojas y Medellín (2011), que utilizan datos de las encuestas de hogares de cada país según Mecovi (2006).

constructivo en viviendas de alquiler es similar al de viviendas propias con título, e incluso en el caso de Brasil es menor, lo que refleja una vez más que la tenencia en arriendo ofrece acceso a vivienda de mejor calidad que la propiedad informal y de similar calidad que la propiedad formal.

En términos de déficit de hacinamiento, calculado como el porcentaje de hogares con más de tres personas por habitación, la vivienda en alquiler continúa presentando mejores condiciones que la vivienda de propiedad sin título, pero peores que la vivienda con título (gráfico 2.14). El alto porcentaje de hacinamiento de la vivienda en alquiler en relación con la vivienda titulada puede estar vinculado a la importancia del alquiler de habitaciones (véase la siguiente sección). Todo lo anterior demuestra que la calidad de la vivienda no está determinada por su tipo de tenencia sino por su grado de informalidad y su consolidación. De cualquier manera, tal y como lo han señalado otros autores, la idea generalizada de que el alquiler representa una calidad de vivienda subestándar no se aplica al caso de América Latina y el Caribe (UN-Habitat, 2003; Gilbert, 2012).

## LA VIVIENDA EN ALQUILER ES MÁS CENTRAL, DENSA Y ACCESIBLE

Factores de oferta, como el mayor precio del suelo en áreas centrales, y factores de demanda, como la tendencia de los hogares a suburbanizarse cuando crece

**GRÁFICO 2.15** Probabilidad relativa de alquilar apartamentos o cuartos vs. casas

Fuente: Elaboración propia.

el ingreso, hacen que la vivienda en alquiler sea más prevalente en estructuras multifamiliares localizadas cerca del centro de las ciudades.<sup>15</sup> Los modelos econométricos indican que los apartamentos y las habitaciones tienen mayores probabilidades de ser ocupados por inquilinos que las casas unifamiliares (gráfico 2.15).<sup>16</sup> En promedio, un apartamento tiene una probabilidad tres veces mayor de ser destinado al arriendo que una casa. Una habitación, por su parte, tiene una probabilidad de arriendo 11 veces mayor que una casa. En ambos casos, Argentina, Colombia y México alcanzan valores por encima de la media. Sin embargo, esto no significa que la mayoría de las unidades de alquiler sean cuartos o apartamentos. De hecho, en los seis países, los cuartos representan en promedio el 9% y los apartamentos el 27% de la vivienda arrendada.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Esto no significa que no exista vivienda en alquiler de casas unifamiliares en la periferia. Como se argumentará en la siguiente sección, el mercado de alquiler sigue la lógica espacial de mercado del suelo y por tanto es posible encontrar este tipo de tenencia en cualquier parte de la ciudad. Sin embargo, las viviendas en cuartos, los apartamentos y las localizaciones más centrales tienen una mayor probabilidad de ser ocupadas en alquiler.

<sup>16</sup> Basado en los resultados de los modelos econométricos (coeficientes significativos de la regresión). Es importante añadir que la localización en un área urbana también fue significativa. En particular, una localización urbana hace que en Brasil el alquiler sea 6,54 veces más probable que la propiedad; en Chile, 3,60 veces; en Colombia, 3,87 veces; en México, 5,40 y en Perú, 6,25.

<sup>17</sup> Como se verá en los capítulos que incluyen casos de estudio, el alquiler toma muchas formas distintas en cuanto al parque inmobiliario. Aquí se ha organizado por casa (vivienda unifamiliar), apartamento (una unidad completa en un edificio) y habitaciones (también llamados cuartos o piezas que son parte de una unidad mayor y comparten áreas comunes). En cada uno de estos casos el *stock* puede ser formal o informal. También pueden tener

Los modelos econométricos a escala de la ciudad confirman que las áreas centrales presentan mayores probabilidades de albergar vivienda en alquiler que las áreas periféricas. En el caso de Santiago de Chile, por ejemplo, se le sumó una variable *dummy* de localización a un modelo similar a los descritos previamente para las 32 comunas del Gran Santiago, definiendo como áreas centrales a las 16 comunas de la ciudad contenidas dentro del anillo vial Américo Vespucio.<sup>18</sup> Los resultados de las variables relacionadas con la edad, el tipo de hogar, el estado civil y el empleo fueron consistentes con los resultados de los modelos para el nivel país descritos anteriormente. Por su parte, el resultado de la variable de centralidad fue significativo y mostró que la probabilidad de que un hogar localizado en las comunas centrales escoja alquilar es dos veces mayor que la de que escoja una vivienda en propiedad.

Un ejercicio semejante para las 16 delegaciones del Distrito Federal de Ciudad de México y sus 60 municipios conurbados —en el cual se definieron como área central las 11 delegaciones y los tres municipios que tenían población urbana en 1950—<sup>19</sup> arrojó resultados similares, con una probabilidad de alquilar 2,25 veces más alta que la de tenencia en propiedad en el centro de la ciudad. En este caso se controló por el ingreso de los hogares, lo cual indica que la mayor propensión de los hogares ubicados en el centro de la ciudad a vivir en alquiler es común para todos los grupos de ingreso. El gráfico 2.16 muestra que el porcentaje de hogares que alquilan sobre el total de hogares es mayor para todos los grupos de ingreso en el centro del Área Metropolitana de Ciudad de México que en la periferia. Esto sugiere que las familias que prefieren vivir en áreas centrales también prefieren vivir en alquiler sin importar su nivel de ingreso.

Las áreas centrales suelen ser más densas por cuanto el suelo es más costoso y los urbanizadores reemplazan este factor de producción con capital a través de la construcción vertical. Como se mencionó en el capítulo anterior, la literatura ha

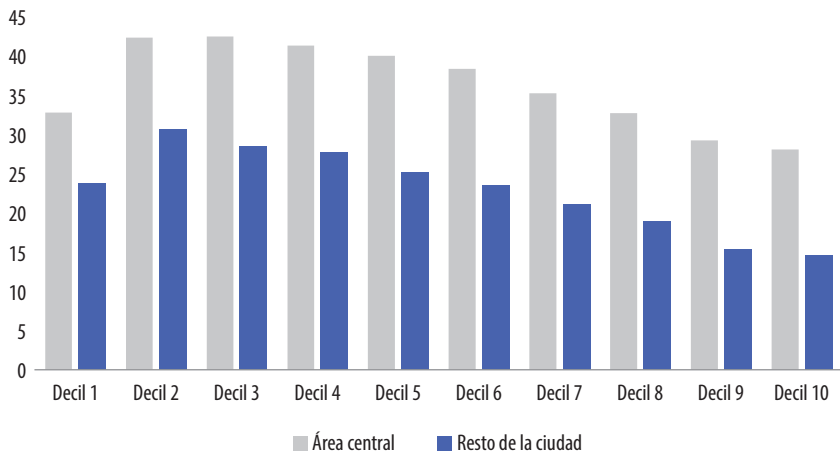
---

distintos grados de calidad. En algunos casos (véase el capítulo 11 sobre Perú), los cuartos se clasifican en vecindades o quintas, dependiendo de si tienen entradas independientes o no. Además, se identifica si se trata de una choza, cabaña, vivienda improvisada, local no destinado para habitación humana, etc.

<sup>18</sup> Estas comunas son: Cerrillos, Cerro Navia, Conchalí, Estación Central, Independencia, Lo Prado, Macul, Ñuñoa, Pedro Aguirre Cerda, Providencia, Quinta Normal, Recoleta, Renca, San Miguel, San Joaquín y Santiago. Agradecemos la sugerencia de este criterio a Pía Mora, coautora del estudio de caso de Chile. Los datos son para 2002 y provienen de la base IPUMS (Minnesota Population Center, 2013), que los toma del Instituto Nacional de Estadística (INE) de Chile.

<sup>19</sup> Las delegaciones centrales son: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza. Los municipios centrales son: Ecatepec, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz.

**GRÁFICO 2.16** Porcentaje de hogares que alquilan en el Área Metropolitana de Ciudad de México según localización y decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Los datos base son para 2010 y provienen de IPUMS (Minnesota Population Center, 2013), que los reproduce del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México.

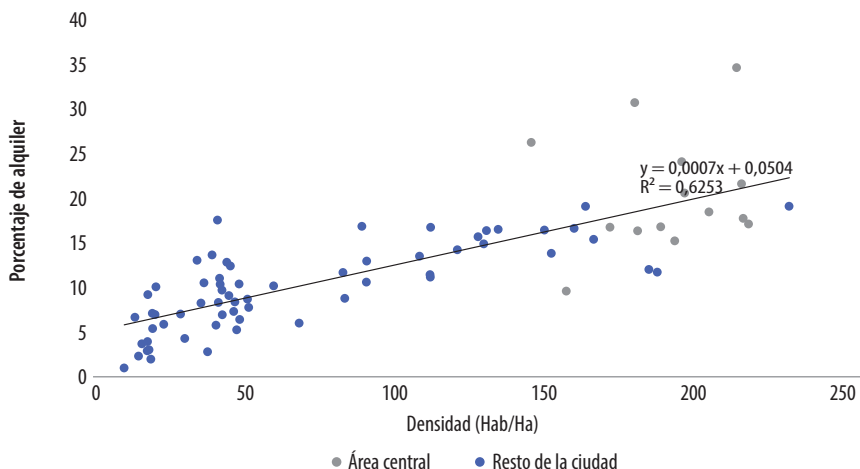
asociado mayores densidades con una mejor integración social, un menor uso del automóvil y un consumo de energía más eficiente. El gráfico 2.17 muestra la relación entre la densidad y la proporción de tenencia en alquiler para las delegaciones y municipios que forman el Área Metropolitana de Ciudad de México.<sup>20</sup> La relación es positiva, lo que demuestra que a mayor densidad, mayor tenencia en alquiler. Asimismo, el gráfico muestra que las áreas más densas son también aquellas más cercanas al centro de la ciudad. En general, este tipo de relación entre densidad y mayor prevalencia de tenencia en arrendamiento también se presentó en las otras ciudades que forman parte de esta investigación, como se argumentará más adelante en los estudios de caso. La información se puede apreciar también en el mapa 2.1 que muestra la densidad y la tenencia en alquiler.

## LA OFERTA ES DIVERSA, PRIVADA Y DE PEQUEÑA ESCALA

En concordancia con una demanda que no está limitada a ningún nivel de ingreso específico, la oferta de vivienda en alquiler es diversa y se presenta en todos los

<sup>20</sup> También llamada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).

**GRÁFICO 2.17** Relación entre la densidad y la tenencia en alquiler en las delegaciones y municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México



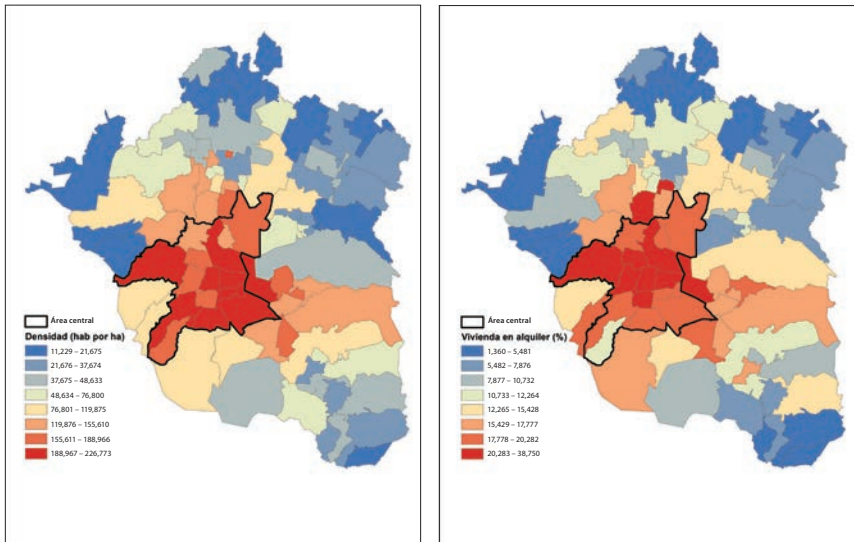
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consignados por Salazar Cruz et al. (2012), quienes los toman del Censo Nacional de México de 2010.

segmentos del mercado. En los estudios de caso se verificó que existe vivienda en alquiler de baja, media y alta categoría y que, si bien es cierto que las áreas centrales tienen una proporción mayor de vivienda en arriendo, es posible encontrar oferta en cualquier área de la ciudad. De hecho, el mercado de alquiler, como cualquier submercado inmobiliario, sigue la lógica espacial del mercado del suelo (Calderón, 2012).

Concomitantemente, los propietarios-arrendadores son igualmente diversos en términos de su situación socioeconómica, con una mínima presencia de grandes inversionistas comerciales, institucionales o públicos y una oferta atomizada en múltiples proveedores privados de pequeña escala. En Chile, por ejemplo, el 80% de los propietarios-arrendadores solo posee una propiedad y el 10% adicional posee dos. Solo 27 personas tenían más de 50 propiedades y en conjunto representaban aproximadamente 4.000 unidades, lo que equivaldría a menos del 0,4% de la oferta (Sabatini, Brain y Mora, 2012). Esta situación es representativa de otras ciudades y países de la región como São Paulo, donde el 82% de los propietarios-arrendadores solo tiene una propiedad (Pasternak y D'Ottaviano, 2012), Colombia, donde el 1% de la oferta es manejada por firmas especializadas (Torres, 2012), y El Salvador, donde solo el 3% posee cinco o más propiedades (Vance, 2012).

La información cualitativa proveniente de las entrevistas realizadas en los estudios de caso sugiere que la lógica de operación de estos propietarios-arrendadores

## MAPA 2.1 Relación entre densidad y tenencia en alquiler en las delegaciones y municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consignados por Salazar Cruz et al. (2012), quienes los toman del Censo Nacional de México de 2010.

de pequeña escala parece estar más guiada por el deseo de suplementar sus ingresos o proveerse de una pensión, que por la búsqueda del mejor retorno de la inversión. De hecho, los casos de Argentina, Chile, Colombia y El Salvador muestran que la edad promedio de los propietarios-arrendadores es relativamente más alta que la de la población en general y que muchos de ellos son parejas con hijos que dejaron el hogar, retirados y/o viudos que buscan complementar sus ingresos regulares.<sup>21</sup> En Chile y Colombia, los ingresos provenientes del alquiler representan apenas entre un cuarto y un tercio de los ingresos totales de los propietarios-arrendadores, lo que se eleva al 40% en São Paulo. En El Salvador, los ingresos por arriendo solo son la principal fuente de ingreso para menos de una cuarta parte de los propietarios-arrendadores (Reese et al., 2012; Sabatini, Brain y Mora, 2012; Torres, 2012; Vance, 2012; Gilbert, 2012; Pasternak y D'Ottaviano, 2012).

Por esta razón, el objetivo inmediato de los propietarios-arrendadores parece ser la generación de un flujo de dinero en efectivo más que la maximización

<sup>21</sup> Esto también podría explicar, al menos en parte, por qué la vivienda en alquiler suele localizarse en áreas más consolidadas.

de la tasa de retorno, por lo que es improbable que la decisión de entrar en este mercado sea precedida de un cálculo financiero de inversión en sentido estricto. De hecho, en El Salvador, ninguno de los propietarios-arrendadores manifestó haber comprado o construido su propiedad con el propósito original de ponerla en alquiler (Vance, 2012). De cualquier manera, los propietarios-arrendadores estiman que alquilar es un buen negocio, e incluso en Chile, México y Perú se calculan retornos de cerca del 10% anual en algunos segmentos, los cuales son mayores al rendimiento de un Certificado de Depósito a Término Fijo (Sabatini, Brain y Mora, 2012; Salazar Cruz et al., 2012; Calderón, 2012). Sin embargo, es probable que en esta estimación no se estén contabilizando los gastos de mantenimiento e impuestos de propiedad o los riesgos, como el incumplimiento de pago o la depreciación del activo.

Como lo han sugerido previamente otros estudios, la mayoría de los propietarios-arrendadores comparte la misma clase social de sus inquilinos (UN-Habitat, 2003). Incluso en casos como el de Brasil, casi un cuarto vive en el mismo edificio que su inquilino y al menos el 50% en la misma comunidad (Pasternak y D'Ottaviano, 2012). En Jamaica, en tanto, casi la mitad de los propietarios-arrendadores vive en el mismo inmueble en el que tienen propiedades en alquiler (McHardy, 2012).

El nivel socioeconómico de los propietarios-arrendadores e inquilinos determina en gran medida las relaciones entre ellos y su grado de formalidad. En general, se pueden identificar cuatro submercados de alquiler de acuerdo al nivel socioeconómico: el de ingreso alto, el de ingreso medio, y el de ingreso bajo en barrios informales o en inquilinatos en el centro de la ciudad. El cuadro 2.6 caracteriza a grandes rasgos el tipo de vivienda, las relaciones y el nivel de informalidad en cada uno de estos segmentos, de acuerdo a la información cualitativa de los casos de estudio de esta investigación, en particular los de Chile, México y Perú. Como en toda caracterización, existe un alto grado de generalización y las fronteras entre uno y otro segmento no son tan claras en la práctica. No obstante, el mensaje es que las particularidades de la vivienda en alquiler y las relaciones entre propietarios-arrendadores e inquilinos dependen en gran medida del segmento del mercado al cual se ha referencia.

Como se observa en el cuadro 2.6, la diversidad en el mercado de alquiler se expresa en diferentes grados de formalidad e informalidad, según tres dimensiones: la procedencia del *stock*, la existencia de contratos y el pago de impuestos. En el primer caso, la informalidad se define cuando el alquiler toma lugar en una vivienda autoconstruida de origen informal. Una de las razones por la cual los asentamientos informales son considerados “arquitectura que sirve” es porque permiten la expansión de las comodidades para generar ingresos

**CUADRO 2.6** Caracterización general de los tipos de alquiler

	Ingreso alto	Ingreso medio	Ingreso bajo	
			En barrios informales	En inquilinatos en el centro
Procedencia del stock	Vivienda usada o nueva construida formalmente para el segmento más alto de la demanda.	Vivienda estándar pública o privada y en asentamientos de origen informal totalmente consolidados y generalmente regularizados.	Nuevos asentamientos informales con cierto grado de consolidación.	Vivienda usada generalmente formal, filtrada desde segmentos más altos de la demanda y subdividida.
Localización	En cualquier ubicación dentro del "cono de alta renta".	En los primeros anillos periurbanos.	En la periferia	En el centro
Tipo de vivienda	Casas o apartamentos	Casas o apartamentos	Casas o cuartos	Cuartos
Relación entre propietario-arrendador e inquilino	La relación es indirecta y mediada por firmas especializadas que se encargan del cobro y el mantenimiento.	La relación es directa. El inquilino generalmente es recomendado por conocidos.	La relación es directa y generalmente va más allá del alquiler mismo, pudiendo incluir otro tipo de reciprocidades como el cuidado de niños y mascotas, la vigilancia de los enseres etc.	La relación es indirecta y mediada por encargados que se ocupan de la administración general. El propietario está ausente.
Correspondencia de nivel socio-económico entre propietario-arrendador e inquilino	Sí	Sí	Sí	No necesariamente
Existencia de contratos	Sí	No necesariamente	No	No
Pago de impuestos	Sí	No	No	No
Solución de conflictos	Mediante el uso de seguros y garantías de alquiler.	El propietario-arrendador prefiere un arreglo personal a un pleito legal.	Arreglo personal	Complicada, algunas veces se recurre a vías de hecho.

Fuente: Elaboración propia.

adicionales por actividades como el alquiler de habitaciones, pisos y hasta de estructuras semiindependientes construidas en lotes periféricos con cierto grado de consolidación.

La literatura sugiere que este mercado de alquiler en asentamientos informales es dinámico y sustancial. En un estudio de Bogotá en los años setenta se encontró que un tercio de las familias en vivienda informal recibía ingresos por arriendo (Doebele, 1977), mientras que una investigación más reciente sugería una cifra cercana a los dos tercios (Gilbert, 1999). Por otra parte, existe un *stock* de alquiler proveniente de asentamientos de origen informal que han sido totalmente consolidados y, generalmente, regularizados. En la mayoría de los casos, este tipo de alquiler es para segmentos de más alto ingreso que el anterior, presenta localizaciones más centrales y puede tratarse de la casa completa o de habitaciones. Por ejemplo, en una muestra de barrios de origen informal construidos en los años setenta en Bogotá y Ciudad de México alrededor del 20% y el 7% del *stock*, respectivamente, se usaba como vivienda en alquiler en 2007 (Ward, 2011).

El segundo tipo de informalidad se da por la ausencia de contratos. La incidencia de esta informalidad es variada entre los países. En Uruguay, por ejemplo, cerca de la tercera parte de los alquileres se hacen sin contratos formales, mientras que en Chile el porcentaje llega al 40%, en Colombia a más de la mitad y en El Salvador al 76% (Moya, 2011; Sabatini, Brain y Mora, 2012; Torres, 2012; Vance, 2012). Dentro de un mismo país este nivel de informalidad también varía. En Chile, Santiago presenta una proporción de alquileres con contrato del 70%, mientras que en Coquimbo, una ciudad que tiene más áreas rurales, el porcentaje es menor al 47% (Sabatini, Brain y Mora, 2012). Este tipo de informalidad no necesariamente está relacionado con la informalidad determinada por la procedencia del *stock*, ya que la ausencia de contratos de arrendamiento se puede presentar en cualquiera de los submercados descritos anteriormente. Sin embargo, su incidencia sí parece disminuir conforme aumenta el nivel de ingreso; así en Chile, por ejemplo, el porcentaje de arrendamientos residenciales sin un contrato formal en el quintil más bajo se acerca al 60%, mientras que el más alto es menor al 20% (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

El tercer tipo de informalidad consiste en la no declaración de los ingresos provenientes del alquiler para evitar pagar impuestos sobre los mismos. El estudio de caso de México, por ejemplo, sugiere que más del 90% de los propietarios no pagan el impuesto debido ni entregan recibos de estos pagos a sus inquilinos. De hecho, se menciona el caso de un contador con 30 años de experiencia en temas de impuestos que declara nunca haber registrado a un cliente para el pago de este tributo por concepto de alquileres residenciales (Salazar Cruz et al., 2012). Este tipo de informalidad tampoco corresponde de una manera exacta a la

informalidad por procedencia del *stock* o por ausencia de contratos, pues puede presentarse en cualquier segmento de la demanda. Sin embargo, puede estar relacionada con el nivel de ingreso, dado que la mayoría de los casos en los que se cumplen las obligaciones se dan en alquileres intermediados por compañías inmobiliarias especializadas que suelen operar en los segmentos más altos del mercado (Reese et al., 2012).

## EL MERCADO FORMAL SE VE LIMITADO POR REGULACIONES, ASIMETRÍAS DE INFORMACIÓN Y ALTOS COSTOS DE TRANSACCIÓN

En todos los casos de estudio la principal explicación para los distintos tipos de informalidad se centra en la crítica a un marco regulatorio pesado y complejo que desincentiva la inversión formal en la vivienda en alquiler. En particular, se argumenta que el control del valor de los alquileres y el largo y difícil proceso de reposición disminuyen los ingresos e incrementan los costos de operación, lo que reduce el retorno de la inversión en un mercado que de por sí ya presenta un riesgo alto (Gilbert, 2012; Jaramillo e Ibáñez, 2002). En efecto, además de los riesgos y costos propios que pueden afectar toda inversión en propiedad raíz —catástrofes naturales, cambios en las regulaciones de uso del suelo o tributarias, ciclos macroeconómicos y depreciación física del inmueble— el mercado de alquiler presenta otros riesgos y costos propios, como la probabilidad de vacancia, el deterioro por mal uso, la falta de pago por parte del inquilino y la incertidumbre por el proceso de reposición (Peppercorn y Taffin, 2013).

Tanto el control de los alquileres como las dificultades del proceso de reposición son un legado de los cambios regulatorios de mitad del siglo XX, que favorecieron a los inquilinos frente a los propietarios-arrendadores como herramienta para evitar el descontento social. En su mayor parte, este marco regulatorio pro inquilino se ha mantenido, aunque en la mayoría de los países se han introducido reformas en la década de 1980 y comienzos de este siglo a fin de balancear mejor los intereses de unos y otros. En general, las principales reglas que norman este mercado en la región son las mismas del código civil, aunque el aumento del alquiler continúa regulado. En Colombia, por ejemplo, donde una nueva ley de 2003 intentó crear las condiciones para un aumento de la oferta, el incremento del alquiler sigue estando limitado por el Índice de Precio al Consumidor, y también por la condición de que el canon del alquiler mensual resultante no exceda el 1% del valor de mercado de la propiedad. Por otra parte, el propietario-arrendador no puede solicitar depósitos de seguridad y solo puede terminar el contrato unilateralmente después de cuatro años, debiendo compensar al inquilino monetariamente o en meses de arriendo

en caso contrario<sup>22</sup> (Torres, 2012). Terminar un contrato en El Salvador es aún más complicado pues los inquilinos pueden permanecer en la propiedad después de su expiración si no hay causal de terminación o si el propietario-arrendador no logra demostrar legalmente que necesita la vivienda para uso personal. En este caso, el contrato se renueva automáticamente al mismo canon (Vance, 2012).

El proceso de reposición ante la falta de pago también ha mejorado pero continúa siendo largo, costoso y engorroso. En Colombia, por ejemplo, tras los cambios legales de 2003, el tiempo de reposición ha bajado desde un máximo de cinco años a un máximo de un año, y si bien significa una mejoría, continúa siendo lento, ya que durante este lapso el propietario-arrendador no puede recolectar pagos (Torres, 2012). En Perú, el período es de seis meses pero puede aumentar hasta cuatro años, según la causal (Calderón, 2012). En Argentina, la reposición puede durar de seis meses a un año, pero el proceso es incierto y costoso (Reese et al., 2012). En Chile, el fallo puede demorar hasta un año, pero como el desalojo necesita certificación y acompañamiento de la fuerza pública, la reposición efectiva puede tardar hasta dos años (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

Todo lo anterior se ve agravado por la imposibilidad de verificar el historial de pago de los potenciales inquilinos, dado que en la mayoría de los casos los alquileres no forman parte de los datos de las centrales de información crediticia y financiera. Por estas razones, los propietarios-arrendadores en segmentos altos de la demanda optan por incrementar los requisitos de postulación y contratar firmas inmobiliarias especializadas, lo cual disminuye la demanda efectiva y aumenta el costo de operación. En México, por ejemplo, un inquilino que postula al mercado formal tiene que certificar un fiador con propiedad (en algunos casos en la misma ciudad donde quiere alquilar), presentar prueba de ingresos regulares y depósitos de seguridad equivalentes a dos meses de salario (Salazar Cruz et al., 2012). En segmentos más bajos, los propietarios-arrendadores optan por acuerdos informales, dado que al tratar de mitigar el riesgo, limitan los potenciales inquilinos a personas conocidas o recomendadas.

El riesgo inherente al mercado, exacerbado por el marco regulatorio, la imposibilidad de resolver asimetrías de información y los altos costos de transacción resultantes, crea un desincentivo a la oferta potencial. Una muestra puede ser la alta incidencia de vivienda desocupada en la región. En efecto, el porcentaje de unidades vacías con respecto al total es del 18% en Argentina, El Salvador y Uruguay,

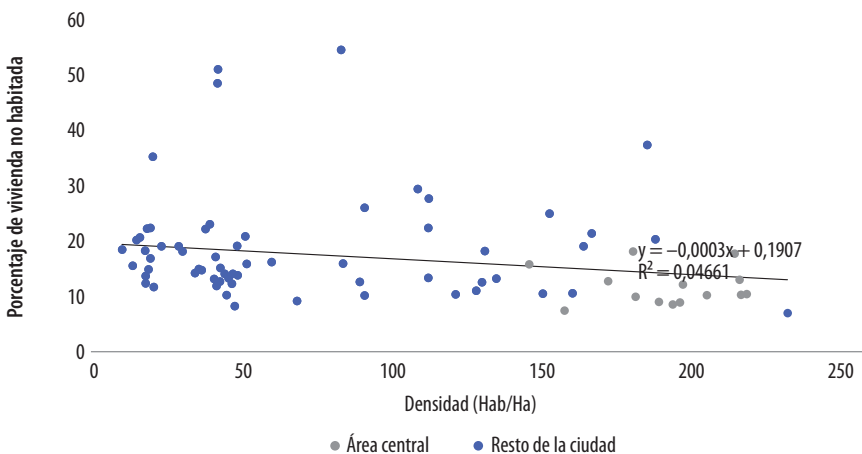
---

<sup>22</sup> Sin embargo, Gilbert (2012) indica que el efecto de este tipo de controles es aún una pregunta abierta debido a que el aumento real o el valor del canon resultante es algunas veces inferior al permitido. Esto sugeriría que, al menos en la actualidad, si hubiese limitaciones a las ganancias, serían más un efecto de la competencia que de la regulación.

y del 20% en México. Parte de este *stock* está localizado en las áreas afectadas por la recesión económica y la violencia, o en muchos casos corresponde a viviendas de uso secundario o recreo. Sin embargo, el porcentaje parece alto si se compara con el caso de Estados Unidos, donde, según el censo de 2010, la vivienda vacante alcanzó el 11% en medio de una de las peores crisis del mercado inmobiliario de la historia. También se puede suponer que algunas de estas viviendas están ofrecidas y a la espera de un cliente en el mercado de alquiler o venta, como sucede en Argentina, donde cerca del 2,6% del *stock* está en esa condición. Sin embargo, aun descontando estas viviendas, las que tienen usos secundarios y las que están vacías solo temporariamente, el número restante sobrepasa las 700.000 unidades y se acerca al 6% del total en el caso de Argentina (Reese et al., 2012).

En el caso del Área Metropolitana de Ciudad de México, donde más del 16% del *stock* no está habitado, solo el 5% de las viviendas corresponde a uso temporal; por lo tanto, 632.000 viviendas o el 11% del total puede catalogarse como vacío (Salazar Cruz et al., 2012). En este último caso, muchas de las viviendas corresponden a vivienda social subsidiada en localizaciones no apropiadas, lo que limita su potencial de mercado. De hecho, como muestra el gráfico 2.18, la relación entre densidad y porcentaje de viviendas no habitadas en el Área Metropolitana de Ciudad de México es negativa, aunque cercana a cero, lo que indica que estas unidades se encuentran en áreas periféricas donde la demanda por alquiler puede ser baja.

**GRÁFICO 2.18** Relación entre densidad y vivienda no habitada en las delegaciones y municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México

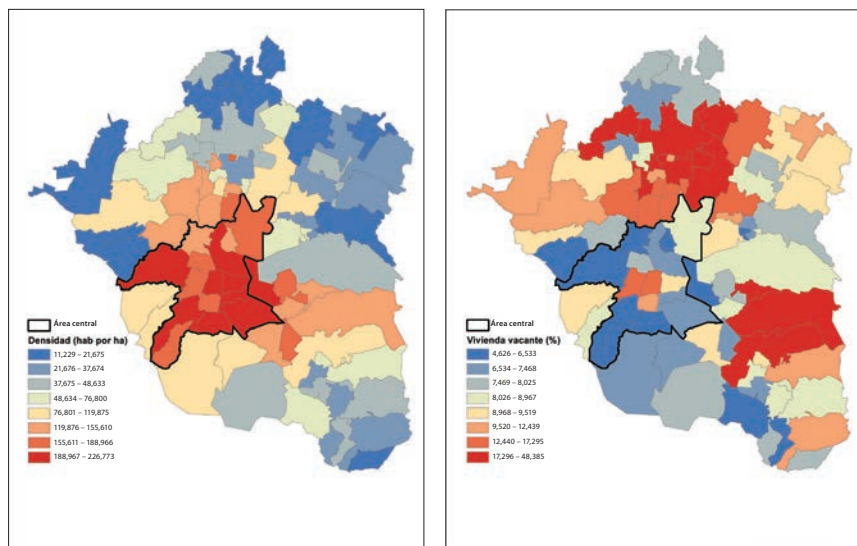


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consignados por Salazar Cruz et al. (2012), quienes los toman del Censo Nacional de México de 2010.

Sin embargo, hay varias delegaciones y municipios que presentan una buena densidad y un porcentaje alto, como Tecámac, con una densidad de 184,9 habitantes por hectárea y un porcentaje de vivienda no habitada del 12,01%; Cuautitlán con una densidad de 108,5 Hab./ha y un *stock* no habitado de 13,50%, y Chicoloapán, donde estas variables registran 112,2 y 16,74%, respectivamente. Incluso para las 14 delegaciones y municipios que se definieron como centrales, el porcentaje total de viviendas no habitadas es del 11% y el de vacías cercano al 8%. Estas unidades representan una oferta potencial y una oportunidad de desarrollo del mercado de alquiler que podría concretarse si se ofrecieran los incentivos adecuados a los propietarios. El mapa 2.2 muestra la distribución espacial de la vivienda vacante en Ciudad de México.

Pese a los costos y riesgos en el mercado de alquiler, en la mayoría de los casos de estudio no se verifica un patrón de aumento de los alquileres en los últimos años (Gilbert, 2012). En Santiago, Concepción y Valparaíso, los gastos en vivienda de los inquilinos disminuyeron durante la década de 2000, salvo para los segmentos más altos de la demanda (Sabatini, Brain y Mora, 2012). En tanto, en Colombia, el valor de los alquileres decrecieron en términos reales; en El Salvador, se han mantenido;

**MAPA 2.2** Relación entre densidad y vivienda vacante en las delegaciones y municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos consignados por Salazar Cruz et al. (2012), quienes los toman del Censo Nacional de México de 2010.

y en Jamaica han disminuido (Torres, 2012; Vance, 2012; McHardy, 2012). De hecho, como sugieren los casos de estudio, la información disponible no parece indicar que exista un problema estructural y marcado de accesibilidad a la vivienda en alquiler. No obstante, las entrevistas a los propietarios-arrendadores, la información cualitativa y el alto número de viviendas vacantes en la región sugieren que la oferta de unidades en alquiler podría aumentar, lo que a su vez permitiría ofrecer precios más accesibles a la demanda y una tasa de retorno suficiente a la oferta, siempre y cuando se mejore el marco regulatorio que aumenta los costos de transacción y el riesgo de la operación.

## CONCLUSIONES E IMPLICACIONES

Este capítulo demostró la importancia de la vivienda en alquiler en América Latina y el Caribe. Este tipo de tenencia actualmente acomoda a 1 de cada 5 hogares de la región, y es aún más prevalente en algunos de los grupos de población con mayor crecimiento, tales como los jóvenes, los hogares unipersonales, los divorciados y los adultos mayores. Lo anterior sugiere que el apoyo a este tipo de tenencia puede ayudar a satisfacer las preferencias de la demanda de mejor manera y a crear mayor movilidad residencial y laboral.

Por otro lado, se constató que, contrariamente a lo que sucede en países más desarrollados, el alquiler en América Latina y el Caribe no es una opción restringida a los más pobres. De hecho, la vivienda en alquiler presenta mejor calidad que la vivienda en propiedad informal, y condiciones similares a las de la vivienda formal, incluso para los quintiles de ingreso más bajos. Estos datos confirman que el alquiler puede ser una alternativa eficiente y costo-efectiva para resolver los problemas de déficit cuantitativo y cualitativo de la región.

Por otra parte, se observó que la vivienda en alquiler tiende a concentrarse en las áreas más centrales, densas y consolidadas de las ciudades, lo que sugiere que una política de alquiler articulada con herramientas adecuadas de planificación urbana puede contribuir a generar ciudades más densas, accesibles y compactas. Asimismo, este capítulo describió como la oferta de alquiler en la región es diversa, privada y de pequeña escala, lo que implica que un mayor dinamismo en el sector puede ayudar a los propietarios-arrendadores a mejorar sus ingresos, y a la vez mitigar la carencia de vivienda de buena calidad y bien localizada.

Finalmente, se argumentó que el mercado, sobre todo el formal, está limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción. Lo anterior implica que cambios relativamente sencillos, tales como disminuir los tiempos de reposición o crear un sistema de garantías de alquiler, podrían expandir la

oferta efectiva al crear incentivos para que una parte del *stock* de vivienda vacía en la región —que en algunos casos llega al 20% del total— se incorpore al mercado, y una vez más mitigar la carencia de vivienda de buena calidad y bien localizada.

En conjunto, estos antecedentes demuestran la importancia del alquiler y su función en la posible solución de los principales problemas habitacionales de la región, tales como los déficits cuantitativos y cualitativos, la limitada accesibilidad y la segregación espacial. El capítulo 3 analiza estos puntos con mayor profundidad, ya que describe el papel del alquiler en los sistemas de vivienda a nivel internacional.

## REFERENCIAS

- American Community Survey. 2006. Material proveniente de la página web, disponible en <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>.
- Blanco, A. et al. 2012. "To Buy or Not To Buy: Expanding the Rental Housing Market." En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Bouillon, C. et al. 2012. "Two Bedrooms, Two Bathrooms, and a Big Yard? Housing Demand in Latin America and the Caribbean." En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- Calderón, J. 2012. *Estudio de mercado de alquileres en Perú*. Washington, D.C.: BID.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). s/f. Datos de países de Statistics and Economic Projections Division, Social Statistics Unit, based on special tabulations of the respective country's household survey data.
- Cerrutti, M. y R. Bertoncello. 2003. "Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America." Centro de Estudios de Población Argentina. Documento preparado para la Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, Sudáfrica, 4–7 de junio.
- Doebele, W. 1977. "The Private Market and Low-income Urbanization in Developing Countries: The «Pirate» Subdivisions of Bogotá." *The American Journal of Comparative Law*, 25:531–564.
- Downs, A. 2008. "Introduction: Why Rental Housing is the Neglected Child of American Shelter." En: N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- European Mortgage Federation. s/f. Material proveniente de la página web, disponible en <http://www.hypo.org/Content/default.asp?PageID=524>.
- EU-SILC (Estadísticas sobre el ingreso y las condiciones de vida de la unión europea). s/f. Material proveniente de la página web, disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.
- Gilbert, A. 1998. *The Latin American City*. Londres: LAB.
- . 1999. "A Home Is for Ever? Residential Mobility and Homeownership in Self-help Settlements." *Environment and Planning*, 31(6) 1073–1091.
- . 2012. "Rental Housing in Latin America: A Comparative Statement." Documento de trabajo en proceso. Washington, D.C.: BID.
- Gilbert, A. y P. Ward. 1985. *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

- Jaramillo, S. y M. Ibáñez. 2002. "Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia". Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en [http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones\\_y\\_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos\\_cede/2002/elementos\\_para\\_orientar\\_una\\_politica\\_estatal\\_sobre\\_alquiler\\_de\\_vivienda\\_urbana\\_en\\_colombia](http://economia.uniandes.edu.co/investigaciones_y_publicaciones/CEDE/Publicaciones/documentos_cede/2002/elementos_para_orientar_una_politica_estatal_sobre_alquiler_de_vivienda_urbana_en_colombia).
- McHardy, P. 2012. *Rental Market Study in Jamaica*. Washington, D.C.: BID.
- Mecovi (Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y la Medición de las Condiciones de Vida). 2006, 2010 y 2011. Datos de la base armonizada de encuestas de hogares de los países de la región de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID, Banco Mundial y CEPAL.
- Minnesota Population Center. 2013. Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS), International: Version 6.2 [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- Miraftab, F. 1997. "Revisiting Informal-sector Home Ownership: The Relevance of Household Composition for Housing Options of the Poor." *International Journal of Urban and Regional Research*, 21(2) 303–322.
- Moya, R. 2011. "El acceso a la vivienda de interés social en Uruguay". Montevideo, Uruguay: BID.
- Pasternak, S. y C. D'Ottaviano. 2012. "Investigação sobre Moradia de Aluguel no Brasil Relatório". Washington, D.C.: BID.
- Peppercorn, I. y C. Taffin. 2013. *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*. Directions in Development. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Reese, E. et al. 2012. *El mercado de alquiler de vivienda en la Argentina*. Washington, D.C.: BID.
- Rojas, E. y N. Medellín. 2011. "Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean 1995–2006." Documento de trabajo Núm. IDV-WP-289. Washington, D.C.: BID.
- Sabatini, F., I. Brain y P. Mora. 2012. "Mercado del Arriendo en Chile", Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas UC-BID. Washington, D.C.: BID.
- Salazar Cruz, C. et al. 2012. *La vivienda en renta en México*. Washington, D.C.: BID.
- Torres, J. E. 2012. "Estudio sobre el mercado de vivienda en alquiler en Colombia: Bogotá y dos ciudades principales". IDB Technical Note #IDB-TN-372. Washington, D.C.: BID.
- Turner, J. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Londres: Marion Boyars.

- UN-Habitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2003. "Rental Housing: An Essential Option for The Urban Poor in Developing Countries." Nairobi: UN-Habitat.
- UN Statistics. s/f. United Nation Department of Economic and Social Affairs (Table 15 under the "Household" menu). Nueva York: Naciones Unidas. Disponible en <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/housing/chs2011.htm>.
- Vance, I. 2012. *The Rental Market in Latin America and the Caribbean: El Salvador Case Study*. Washington, D.C.: BID.
- Ward, P. 2011. "A Patrimony for the Children: Low-Income Homeownership and Housing (im)Mobility in Latin American Cities." *Annals of the Association of American Geographers* DOI: 10.1080/00045608.2011.628260.



# La vivienda en alquiler: la experiencia más allá de América Latina

*Vicente Fretes Cibils, Alan Gilbert, Steven Webb*

Aproximadamente 1.200 millones de personas en el mundo habitan en una vivienda alquilada.<sup>1</sup> Este capítulo resume la forma en que se ha llegado a esta situación, el papel que juega el alquiler en los sistemas de viviendas de diferentes países y las lecciones que los gobiernos de América Latina podrían aprender de la experiencia. Como en el resto del libro, el objetivo es argumentar que la vivienda en alquiler es un ingrediente esencial de cualquier programa habitacional. Para eso, se considera la práctica reciente, sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, en cuatro grupos de países: los más desarrollados económicamente, la antigua Unión Soviética y Europa del Este, China, y África y el resto de Asia.

## LOS PAÍSES MÁS DESARROLLADOS ECONÓMICAMENTE

Estos países, entre los que se cuentan los de Europa Occidental, América del Norte angloparlante, Australasia y algunos de Asia del Este como Japón, destacan del resto del mundo en varios aspectos que resultan relevantes para la evolución de sus mercados de vivienda. Como líderes en la industrialización, han tenido una gran proporción de su población viviendo en zonas urbanas por más de un siglo.

---

<sup>1</sup> El cálculo incluye 54 países con datos sobre tenencia desde 1995. La proporción de hogares que alquilan se multiplica por la población nacional, calculada a mediados de 2010 por el Population Reference Bureau. El porcentaje de inquilinos de esos países se utiliza para calcular el número de inquilinos de los países que no tienen estadísticas sobre tenencia y los dos subtotales se suman para proporcionar el número de inquilinos en todo el mundo.

El capitalismo de mercado y la propiedad privada han enmarcado sus economías en tiempos modernos y sus mercados de crédito han sido profundos y capaces de financiar la construcción de vivienda, que ha sido atractiva gracias a la demanda del mercado y la regulación pública. Muy pocas viviendas se han ofrecido a través del sector informal, aunque la vivienda de propiedad formal es a veces arrendada sin toda la documentación legal. Los detalles de la evolución de los sistemas de vivienda varían de un país a otro como consecuencia de la dinámica demográfica y la política pública, y es posible encontrar diferentes participaciones del sector privado y social, así como del alquiler y la tenencia en propiedad. A continuación se describen las características principales del sector vivienda y la importancia del alquiler en algunos de los países más representativos de este grupo.

## EL REINO UNIDO

Tras una revolución industrial temprana y una rápida urbanización, en el Reino Unido la vivienda en alquiler dominó la tenencia durante mucho tiempo. En 1918 más de tres cuartas partes de la población alquilaba su vivienda, casi toda en el sector privado. En 1950 la vivienda en propiedad solo había aumentado al 30% de los hogares, aunque la vivienda social se había extendido a cerca del 17%. El control de alquileres, una regulación que mantuvo el costo de alojamiento bajo, hizo más lenta la transición de la demanda hacia la ocupación en propiedad. Al mismo tiempo, la ampliación de la vivienda social por parte del gobierno desplazó al sector privado de la oferta de alquiler (Pattison, Diacon y Vine, 2010). Desde mediados de los años cincuenta hasta principios de los ochenta, el gobierno amplió la construcción de vivienda social, para albergar al 20% de los hogares, y la vivienda en propiedad se expandió aún más rápido, ya que la financiación por parte de sociedades hipotecarias (*building societies*) y otras fuentes se hizo más abundante. En su punto más bajo en la década de 1980, el alquiler del sector privado cobijaba menos del 15% de los hogares.

Con el gobierno de Margaret Thatcher, la política de vivienda en el Reino Unido se alejó de la vivienda social para alquiler y se volcó hacia el mercado privado. El gasto público en vivienda durante la década de 1980 se redujo en un 67% en términos reales.<sup>2</sup> A los inquilinos se les dio el “derecho a comprar” y les ofrecieron hasta el 50% de descuento sobre el precio de su casa. Muchos, especialmente aquellos que habitaban viviendas de mejor calidad, aprovecharon la oferta. Entre 1980 y 2003, 2,2

---

<sup>2</sup> Véase Lawson (1992). Presumiblemente esta disminución del gasto no considera el subsidio fuera del presupuesto a las ventas de vivienda de interés social a los inquilinos.

millones de casas fueron vendidas por los municipios o asociaciones de vivienda, lo que representa alrededor del 13% de los hogares (Munro, 2007).

El gobierno de Thatcher y la Asociación de Agentes de Arrendamiento Residencial aumentaron el atractivo para la inversión privada en alquiler a través de cierta desregulación de los alquileres y de los mecanismos de financiación para propietarios-arrendadores potenciales (Pattison, Diacon y Vine, 2010; Leyshon y French, 2009). También se aceleraron los procedimientos judiciales para litigios de alquiler, al permitir que los propietarios recuperaran la posesión del inmueble, por lo general sin una audiencia judicial, si el arrendatario no desalojaba la propiedad después de haber sido notificado adecuadamente (UK-DCLG, 2010). Como resultado de estos cambios, el número de hogares arrendatarios privados aumentó de 2,4 millones en 2001 a 3,8 millones en 2009, mientras que el número de hogares propietarios se mantuvo prácticamente constante (Pattison, Diacon y Vine, 2010). El cambio hacia el alquiler también reflejó nuevas limitaciones en la propiedad de vivienda, causada por el aumento de los precios inmobiliarios y por la posterior crisis financiera.

Las fluctuaciones en el alquiler frente a la propiedad en el Reino Unido se deben en gran parte a los cambios en la política gubernamental en materia de vivienda social, a la disponibilidad de financiamiento para el sector privado y en menor medida a la política fiscal. Los propietarios privados que alquilan sus viviendas deben pagar el impuesto sobre las ganancias de capital por la apreciación del valor de sus inmuebles, pero reciben una exención tributaria por los intereses hipotecarios pagados; por su parte, los propietarios que ocupan su vivienda no tienen ninguno de los dos (Pattison, Diacon y Vine, 2010).

Recientemente se ha notado que en el Reino Unido, al igual que en otros países de Europa y América del Norte, la vivienda en propiedad se está volviendo cada vez menos accesible para una gran proporción de la población y en particular para los jóvenes (UN-Habitat, 2011a). Muchos de ellos son desempleados y otros, incluso en hogares donde se devenga más de un salario, no pueden acumular suficiente dinero para financiar la cuota inicial. Así, desde 1991 hasta 2010, las tasas de propiedad en el grupo de 25 a 34 años han caído del 67% al 47%, mientras que en el de 35 a 44 años se han reducido del 78% al 67%. En contraste, las tasas de propiedad han aumentado para los grupos de mayor edad (King, 2011). De esta forma, la proporción de jóvenes que está alquilando o compartiendo vivienda es cada vez mayor.

## EL RESTO DE EUROPA OCCIDENTAL

En el siglo XIX y principios del XX, la urbanización del resto de Europa Occidental aumentó el uso de la vivienda en alquiler privada, sobre todo para los trabajadores

industriales. Poco a poco, asociaciones y entidades no gubernamentales construyeron viviendas sociales en algunos lugares. En los Países Bajos, la vivienda social en alquiler fue construida por asociaciones sin fines de lucro, ya sea en pequeños grupos de personas que compartían una necesidad común en esa localidad o por asociaciones filantrópicas. En Alemania, algunos industriales como Krupp edificaron pequeñas casas pareadas (*townhouses*) de alquiler para sus trabajadores en Essen y otras localidades.

La construcción de viviendas sociales o públicas se aceleró después de la Segunda Guerra Mundial en el Norte de Europa, ya que gran parte de su *stock* había sido destruido en la guerra, o se había deteriorado durante la depresión de entreguerras en una magnitud tal que los mecanismos del mercado privado no podían cubrir la necesidad. En Holanda, la Ley de Adjudicación de Viviendas de 1947 estableció un sistema basado en necesidades para hacer frente a la escasez de vivienda. Este sistema se mantuvo hasta la década de 1990, cuando la ciudad de Delft introdujo un nuevo método de arrendamiento basado en la elección, el cual se convirtió en la norma en todo el país.

El sello distintivo del sector social de alquiler en los Países Bajos es, precisamente, que se le proporciona soluciones habitacionales a un grupo objetivo muy diferenciado, no solo a hogares con bajos ingresos, sino también a un amplio grupo intermedio (...). Fenómenos negativos como el estigma, la formación de ghettos y el aislamiento social casi no se presentan (Ouwehand y van Daalen, 2002:1).

Como resultado, la vivienda en alquiler social, y las asociaciones que la produjeron, representaron el 42% del *stock* en los Países Bajos en 1990 y todavía el 36% en 2011. Tres cuartas partes de la vivienda en alquiler se encuentra en este sector social. En otras partes de Europa Occidental, la vivienda social es también importante, pues comprende el 19% del total de viviendas en Dinamarca, el 18% en Francia, el 9% en Irlanda y el 7% en Bélgica (UN-Habitat, 2011a).

Durante la década de 1960 y principios de 1970, la provisión de vivienda pública de gran escala llegó a su punto más alto en gran parte de Europa Occidental, usualmente en forma de viviendas de alquiler subvencionadas en edificaciones en altura (UN-Habitat, 2011a). En París, el programa *grands ensembles* (conjunto de viviendas) comenzó en 1953 y para principios de los años ochenta ya habían sido construidos alrededor de 400 conjuntos con más de 500 viviendas cada uno, además de algunos más pequeños (Noin y White, 1997).

La recesión mundial de la década de 1970 dio lugar a un aumento de la pobreza y del desempleo en muchas ciudades europeas y las condiciones de vida en

muchas de las viviendas de alquiler en altura comenzaron a deteriorarse. Con la llegada de un número creciente de inmigrantes a los *grands ensembles*, los hogares más acomodados huyeron. Los conjuntos no solo ofrecían un ambiente poco atractivo para vivir, sino que también se estaban convirtiendo en centros de disturbios, especialmente entre los jóvenes y los menos favorecidos. La imagen de vivienda pública francesa se empañó aún más con los disturbios en Lyon en 1981. En la mayoría de los países estos proyectos públicos de vivienda se habían convertido en tugurios. Como consecuencia simbolizaron:

(...) las deficiencias y el fracaso de políticas públicas de vivienda de la posguerra. (...) Además de las fallas de construcción, fracasos y problemas en reparaciones así como unidades vacantes, atrasos en el pago del alquiler, una alta tasa de rotación, suciedad, vandalismo, percepción de inseguridad y una alta concentración de familias social y económicamente débiles se asumen como características de la ocupación y las condiciones de vida en estos conjuntos (Van Kempen y Musterd, 1991:83).

En los años setenta, se intensificó el debate sobre la forma más deseable de tenencia y, a partir de la década de 1980, los gobiernos de Francia, Irlanda y especialmente España, que disfrutaba de un auge económico en la era post-Franco y la integración a la Unión Europea, han fomentado la vivienda propia. Surgieron nuevos sistemas bancarios que les proporcionaron a las clases trabajadoras medias y altas los recursos para comprar sus casas propias. Muchos gobiernos facilitaron líneas de crédito subsidiado a los hogares más pobres. En España, la proporción de hogares propietarios de viviendas aumentó del 51% en 1960 al 91% en 2002 (Pareja Eastaway y San Martín Varo, 2002; RICS Economics, 2010).

El modelo convencional español de vivienda social se diferencia del resto de Europa, pues la tenencia es casi totalmente en propiedad. La vivienda en propiedad subsidiada mantiene el estatus de vivienda social por un número determinado de años, durante los que el inmueble no puede ser vendido a precios de mercado. Después de ese período, su estatus cambia y la vivienda se incorpora al mercado. Sin embargo, en algunas regiones de España, la vivienda en propiedad subvencionada se considera en la actualidad como una categoría de tenencia separada y permanente, y no como un esquema de subsidio temporal.

De todas las viviendas españolas, el 81% está ocupada por propietarios, el 11% pertenece al sector de arrendamiento y el 8% pertenece a la categoría "otros" (por ejemplo, las viviendas que se ofrecen gratuitamente).

La mayoría de las viviendas de alquiler son de propiedad de propietarios-arrendadores privados individuales. Después de 2000, el mercado inmobiliario español vivió un auge en la construcción de viviendas y experimentó sustanciales aumentos en los precios. Aunque esto benefició a los urbanizadores y a los hogares que ya tenían su vivienda, los compradores por primera vez enfrentaron graves problemas de accesibilidad (Hoekstra, Heras Saizarbitoria y Etxezarreta Etxarri, 2009).

Desde la crisis financiera mundial de 2009 y la crisis del euro, los precios de la vivienda han caído un poco, pero la falta de financiamiento, la morosidad de las hipotecas y la caída de los ingresos han llevado a algunas familias a salir de la propiedad y han hecho aún más difícil para otros hogares el sueño de convertirse en propietarios.

En Italia, la tasa de propiedad de la vivienda es una de las más altas de Europa Occidental. El sector del arrendamiento representa aproximadamente el 20% de las viviendas residenciales y solo alrededor de una quinta parte es destinada a vivienda social. La participación del sector del alquiler se ha reducido a la mitad desde la introducción en 1978 de una ley que regula el valor de los alquileres (D'Alessio y Gambacorta, 2007). Muchas familias tuvieron que convertirse en propietarios con el fin de obtener una vivienda segura y accesible. Debido a que el régimen de control de alquileres ha demostrado ser ineficaz en la protección de los inquilinos o en la generación de una rentabilidad razonable a los propietarios, fue desmantelado progresivamente durante la década de 1990, después de que el mercado de alquiler había colapsado. Más tarde, el sector de alquiler privado se liberalizó gradualmente a través de un sistema de negociación de alquileres voluntario y con la supervivencia de algunas normas generales de protección de inquilinos que permiten considerar al régimen actual dentro de la amplia gama de sistemas de control de alquileres de "segunda generación" o "suave" (Arnott, 1998). Aquellos que pudieron comprar sus viviendas dieron el salto de inquilinos a propietarios antes de 2008, beneficiándose de un prolongado período de bajas tasas de interés, por lo que la condición de inquilino está ahora más estrechamente asociada a un bajo ingreso que hace 30 años. Además, desde 2008 los propietarios de viviendas se han beneficiado de una ley que exime a las residencias primarias del pago de impuestos a la propiedad.

En un intento por resolver los problemas de desigualdad vertical entre ricos y pobres y de desigualdad horizontal entre inquilinos y propietarios en los mismos niveles de ingresos, recientemente los gobiernos italianos han utilizado tres tipos de políticas: la vivienda social, que garantiza niveles de alquiler más bajos que los del mercado privado; un crédito tributario para inquilinos en el marco del

impuesto sobre la renta; y un subsidio habitacional destinado a reducir la carga del alquiler en el mercado privado para los hogares de bajos ingresos. Los gobiernos subnacionales son los principales proveedores de vivienda social y del subsidio de vivienda en alquiler, por lo que la implementación y el financiamiento de estas políticas dependen de las prioridades y posibilidades locales. Por ello, estas intervenciones tienen un efecto limitado sobre la protección social o el aumento de la participación del mercado de alquiler (Baldini y Poggio, 2010).

Alemania y Suiza no siguieron la tendencia de alejarse del arrendamiento. Los propietarios ocupantes representan tan solo el 34% de los hogares en Suiza y el 42% en Alemania. En las ciudades más grandes, muy pocos alemanes o suizos son dueños de sus casas: el 11% en Berlín, el 16% en Ginebra y el 23% en Zurich. En ambos países, las políticas de tenencia neutrales han hecho que la mayoría siga alquilando, con condiciones de vivienda excelente para los estándares mundiales. Los gobiernos han continuado políticas que han reducido los incentivos para la propiedad de la vivienda.

En Suiza, la tenencia en propiedad también ha sido limitada porque la vivienda es cara y los prestamistas hipotecarios suizos requieren una cuota inicial de por lo menos el 20%, lo que sitúa la propiedad fuera del alcance de los hogares más pobres. Viviendas ocupadas en propiedad “son objeto de tributación a la transferencia, la propiedad, la riqueza, la renta imputada y a las ganancias de capital”<sup>3</sup> (Werczberger, 1997; Bourassa y Hoesli, 2009:2). Por lo tanto, para los suizos la posesión de la residencia no es tan rentable financieramente como en muchos otros países y, por consiguiente, los precios de la vivienda se han mantenido estables en comparación con las tendencias de la mayoría de los países desarrollados (*The Economist*, 2011).

Factores similares operan en Alemania, donde la vivienda es bastante costosa, sobre todo en las grandes ciudades. Además, los prestamistas hipotecarios son conservadores y como consecuencia los hogares con poco capital, ingresos irregulares o que tuvieron dificultades en préstamos anteriores no pueden obtener créditos. A su vez, los propietarios de viviendas no se benefician del mismo nivel de subsidios que existe en países como España. Al igual que en Suiza, los precios de la vivienda en Alemania han subido mucho menos que en otros países y probablemente hayan caído en los últimos años. Por lo tanto, los elementos especulativos, que han sido tan importantes en la creación de demanda de vivienda en otros lugares, han estado ausentes (Voigtländer, 2009).

En estos países, la demanda por la propiedad de la vivienda se ha limitado, mientras que otros factores han fomentado la inversión en viviendas en alquiler.

---

<sup>3</sup> La renta imputada es el valor que el propietario ocupante recibiría si alquilara la vivienda.

[En Suiza] más de la mitad de las viviendas en alquiler (57%) pertenece a particulares, por lo general empleados independientes. Otro 22% es de propiedad de empresas de bienes raíces, fondos de pensiones, compañías de seguros de vida y fondos de inversión inmobiliarios (...). También hay un 14% adicional que entra en una categoría ampliamente asociada con el concepto de vivienda social (Ball, 2004:117).

En Alemania, la situación es un tanto diferente ya que hay un sector de vivienda social mucho más grande y de alta calidad. Además, “el hecho de que los inversionistas privados se incluyeron en el esquema de subsidios desde el principio sentó las bases para un gran mercado privado de vivienda en alquiler” (Voigtländer, 2009:355).

La inversión en vivienda en alquiler se ha mantenido a pesar de los controles de precios que operan en ambos países. El control de alquileres en Suiza reduce los costos de vivienda a los inquilinos que la habitan desde hace mucho tiempo, a la vez que evita el desalojo arbitrario y la explotación de la escasez temporal. Sin embargo, en el último tiempo los controles suizos han sido lo suficientemente flexibles como para mantener la rentabilidad de la inversión privada en viviendas de alquiler (Werczberger, 1997). En Alemania, la regulación de alquileres es moderada, pero la protección de la tenencia es más rígida. Por ejemplo, la protección contra la terminación del contrato hace que sea difícil para los propietarios poner fin al arrendamiento antes de tiempo, incluso si el inquilino ha dejado de pagar el alquiler (Voigtländer, 2009).

Ni en Alemania ni en Suiza existe discriminación social contra los inquilinos: “los hogares alemanes han tenido siempre una alternativa a la propiedad de vivienda, y aparentemente están complacidos de hacer uso de ella” (Voigtländer, 2009:362). Por su parte, Bourassa y Hoesli (2009:2) señalan que “un estudio realizado en Suiza en 1996 encontró que el 83% de los encuestados preferirían ser propietarios si no existieran restricciones financieras o de otro tipo”; sin embargo, el alquiler todavía parece relativamente atractivo para los inquilinos.

## ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ

En comparación con el Reino Unido y el resto de Europa Occidental, Estados Unidos ha puesto constantemente un mayor énfasis en el sector privado y, en el último tiempo, en la vivienda en propiedad. En las zonas urbanas y en los suburbios de las grandes ciudades, los mercados ofrecen una amplia oferta de vivienda en alquiler para grupos de ingresos medios y altos. No obstante, el alquiler no es

preponderante debido a que las leyes tributarias han hecho más ventajosa la propiedad para cualquier persona en condiciones económicas estables.

El concepto de vivienda social en Estados Unidos en general ha significado vivienda en alquiler provista o subsidiada públicamente para aquellos hogares que no pueden pagar un alquiler o comprar una vivienda en el mercado privado. Los primeros grandes proyectos de vivienda pública se construyeron durante la depresión de la década de 1930, como parte del *New Deal*.

La idea original de la vivienda pública era que el gobierno iba a construir estos proyectos y que ellos serían posteriormente autosostenibles, usando los alquileres para el mantenimiento. Pero con el tiempo las políticas federales y locales exigieron cada vez menos contribuciones de los inquilinos de viviendas públicas, lo que afectó la sostenibilidad de estos proyectos. Muchos han caído en mal estado y el gasto en mantenimiento pendiente asciende a US\$30.000 millones (Malanga, 2010).

Durante décadas, el acceso a la vivienda pública dependió de que se certificaran los ingresos de los inquilinos, de modo que las familias económicamente exitosas tenían que abandonar estos alojamientos. Sin embargo, para evitar estos incentivos socialmente contraproducentes, la vivienda pública actual a menudo permite a las familias con mayores ingresos permanecer en la unidad.

Dado que hay muy poco desarrollo informal, aquellos individuos que no alquilan o compran en el mercado privado, o que no acceden a la vivienda social pública, son personas sin hogar. Es decir, habitan en las calles o en edificios públicos durante el día y pasan las noches al aire libre o en refugios dirigidos por el gobierno u organizaciones no gubernamentales.

Las legislaciones locales y estatales sobre los derechos de zonificación y de los inquilinos conducen a variaciones locales en Estados Unidos. Las leyes más comunes son las que limitan el hacinamiento (por ejemplo, establecen el área mínima por persona), lo que conlleva a una menor oferta de viviendas de bajos ingresos en el mercado privado formal, en comparación con la demanda. Los derechos de los inquilinos, incluida la resistencia al desalojo, también varían localmente. Sin embargo, los propietarios que alquilan sus viviendas por lo general logran una ganancia en este negocio, siempre y cuando la economía local esté en condiciones saludables. Algunos lugares, como Nueva York, tienen un control de alquileres que desalienta la inversión en nuevas unidades para alquiler y el mantenimiento de la vivienda en alquiler existente. Las prácticas informales (como pedir depósitos muy altos) a veces mitigan problemas de mantenimiento, pero generan grandes distorsiones en el mercado. La ley del impuesto a la propiedad inmueble de California,

conocida como Proposición 13, limita severamente las revaluaciones tributarias de los actuales propietarios y, por lo tanto, desalienta la venta de la propiedad para así evitar la revaluación, lo que conduce a una menor rotación del *stock*. No obstante lo anterior, en Nueva York y Los Ángeles la mayoría de los hogares son de inquilinos.

En el siglo XIX la disponibilidad de tierras en la frontera hizo que vivir y trabajar en una granja propia fuera plausible para un amplio espectro de la población estadounidense. Esto contribuyó a que la propiedad de la vivienda en los contextos urbanos y suburbanos centrales se constituyera en un eje central del sueño americano en el siglo XX. Las leyes de impuestos sobre la renta han favorecido la tenencia en propiedad a través del derecho de los individuos y hogares a deducir intereses hipotecarios y a aplazar o ser condonados del pago de los impuestos sobre las ganancias de capital. Desde mediados del siglo pasado, varios programas federales han otorgado garantías y estímulos a los prestamistas para ofrecer créditos hipotecarios a tasas accesibles. Inicialmente, estos incentivos fueron dirigidos a ex combatientes de la Segunda Guerra Mundial, pero con el tiempo las categorías de población elegibles se han ampliado. Originalmente, el objetivo era hacer que los trabajadores se convirtieran en propietarios bajo la idea de que así se podría frenar un potencial radicalismo político.

Sin embargo, la desgravación fiscal de los pagos hipotecarios acentúa la desigualdad entre propietarios e inquilinos, y entre los propietarios ricos y pobres.

Estimaciones del gobierno federal para 2002 proyectan que el 59% de la deducción fiscal por intereses hipotecarios irá al 32,2% de los propietarios de viviendas que tienen ingresos de más de US\$100.000, mientras que aquellos con ingresos de US\$50.000 a US\$75.000, los cuales representan el 25% de los propietarios, recibirán solo el 13,5% de los beneficios. Cuanto menor sea el ingreso, peor se torna la situación: los hogares con ingresos entre US\$20.000 y US\$30.000 constituyen el 3% de los que reclaman el beneficio, pero reciben solo el 0,5% de los beneficios (Krueckeberg, 2004:15).<sup>4</sup>

La distribución regresiva del subsidio se contrapone con los argumentos que usualmente se usan para justificar el subsidio a la tenencia en propiedad por

---

<sup>4</sup> La deducción de intereses hipotecarios también se aplica a los propietarios-arrendadores que además se benefician de la deducción de impuestos por depreciación. Una diferencia clave es que los propietarios que alquilan sus propiedades tienen que pagar impuestos sobre la renta recibida por el alquiler (por encima de los costos), mientras que, a diferencia de Suiza, en Estados Unidos los propietarios de viviendas no tienen que pagar impuestos de renta sobre el valor asociado al uso de la vivienda (renta imputada).

sobre la tenencia en alquiler, ya que los supuestos beneficios de la propiedad se aplicarían principalmente a los hogares de menores ingresos, pues estos viven en condiciones sociales más críticas. Los hogares ricos que más se favorecen de la subvención, por otro lado, probablemente no alquilarían o no se verían afectados en su condición social si lo hicieran.

En Estados Unidos, los propietarios se han convertido en un potente grupo de presión en la arena política, con fuertes demandas para continuar con el financiamiento de subsidios para la vivienda en propiedad por fuera del presupuesto. A fines de la década de 1990, una creciente proporción de los ahorros de las familias se destinó a la compra de vivienda, empujando los precios inmobiliarios al alza. El valor de los subsidios se capitalizó dentro del precio de los bienes raíces, por lo cual si los subsidios terminaran, los propietarios podrían enfrentar pérdidas de capital y tal vez de todo su patrimonio. En 2006, la burbuja inmobiliaria de la vivienda en propiedad estalló. En todo el país, se emitieron 17,7 millones de ejecuciones hipotecarias entre 2006 y 2011, y se embargaron 6,45 millones de viviendas (Statistic Brain, 2012).

En resumen, las razones socioeconómicas para subvencionar la tenencia en propiedad en Estados Unidos, válidas quizás en las décadas de 1940 y 1950, parecen haberse agotado. El subsidio sigue por razones políticas y alimenta auges de vivienda insostenibles, con consecuencias socioeconómicas muchas veces adversas.

En Canadá, más del 90% de las nuevas viviendas se construye para la propiedad, aunque algunas unidades son alquiladas temporalmente por su dueño. Con pocas unidades nuevas añadidas al *stock* de alquiler, la vivienda accesible se ha vuelto escasa para los canadienses de bajos ingresos. Antes de 1970, los programas gubernamentales apoyaban a un tercio de todas las nuevas viviendas, pero menos del 5% de la producción fue dirigido a los hogares de menores ingresos.

De 1969 a 1974, el gobierno federal revisó sus programas de vivienda pública. A partir de eso, la vivienda pública existente continuaba proporcionando alojamiento a las familias de bajos ingresos. Se agregaron programas para áreas rurales y minorías indígenas, y la nueva vivienda social debía ser construida por los municipios, las organizaciones sin fines de lucro y las cooperativas. La legislación alentó a los consumidores a tener una mayor participación en el diseño y la gestión de viviendas, y promovió una mezcla de familias de ingresos modestos y bajos. El gobierno federal fue la principal fuente de financiación de la vivienda social, con alguna ayuda de las provincias y ciudades.

Durante la década de 1970, el gobierno federal siguió prestando asistencia al mercado de la vivienda privada, asegurando hipotecas y proveyendo préstamos directos en las comunidades más pequeñas que no eran bien atendidas por los prestamistas privados. Además, se estimuló la propiedad de la vivienda

mediante exenciones de impuestos a planes de ahorro para ese fin, un programa de propiedad de vivienda asistida y la exclusión de las residencias principales de la tributación sobre las ganancias de capital. Asimismo, se apoyó la construcción de viviendas privadas en alquiler a través de una combinación de transferencias, préstamos preferenciales y concesiones fiscales. En total, los programas gubernamentales asistieron al 40% del total de las viviendas terminadas.

En la década de 1990, el gobierno federal fue descentralizando la responsabilidad de los programas sociales. Se detuvo el financiamiento de viviendas sociales nuevas y se anunció que las provincias se harían cargo de la gestión y los subsidios en curso de la vivienda social existente. Las contribuciones provinciales a la vivienda variaron en todo el país. Por lo general, la financiación era incierta y proporcionó un apoyo mínimo para aquellos que tenían menos recursos para acceder a una vivienda en un mercado con precios más altos. Solo la Columbia Británica y Quebec han financiado nuevas viviendas sociales. Debido a que los gobiernos locales enfrentan un gran desafío al atender a personas muy necesitadas y con recursos limitados, proporcionan respaldo dirigido a viviendas de alquiler accesible a través de acciones tales como la imposición de límites a la conversión de unidades de alquiler hacia la propiedad, la re zonificación de nuevos sitios a usos residenciales, la promoción de segundas unidades de vivienda para hogares unifamiliares y el financiamiento de programas de asistencia al inquilino (McAfee, 2006).

## LA ANTIGUA UNIÓN SOVIÉTICA Y EUROPA DEL ESTE

Tanto en la Unión Soviética como posteriormente en Europa del Este donde se impuso el comunismo a sociedades con grandes poblaciones rurales, el Estado generalmente prometió dar servicios de vivienda a la población y a menudo se eliminó la propiedad privada. En la Unión Soviética y Europa del Este, la vivienda pública en altura ofrecida en alquiler se convirtió en la forma típica de alojamiento urbano, de manera que llegó a dominar el parque habitacional en algunos países comunistas y a eliminar el alquiler privado. Sin embargo, la calidad de estos conjuntos fue limitada, ya que primó el uso de métodos y materiales de construcción baratos para aumentar el número de unidades (UN-Habitat, 2011a).

Con el regreso de las economías de mercado a la Europa comunista después de 1989, la naturaleza de la provisión de vivienda cambió radicalmente. “La creencia casi unánime en la propiedad de vivienda ha marginado a la vivienda en alquiler” (UN-Habitat, 2011a:8). Una gran parte de la vivienda pública se vendió:

1,4 millones de unidades en Polonia, 410.000 en Letonia y 327.500 en República Eslovaca (UN-Habitat, 2011a). “Para 1996, el 41% de viviendas en Moscú había sido privatizada y el 59% en la Federación de Rusia en su conjunto” (Grover, Munro-Faure y Soloviev, 2002:43). La tendencia general ha sido trasladar la tenencia hacia la vivienda propia: “Bulgaria, Estonia, Hungría, Kirguistán, Rumania y Eslovenia tienen ahora niveles de propiedad de vivienda superiores al 80%” (Grover, Munro-Faure y Soloviev, 2002:45).

Esta transformación ha tenido algunas complicaciones. La primera es que muchos de los nuevos propietarios heredaron una “vivienda de gran altura y dudosa calidad” (UN-Habitat, 2011a:11) y además posteriormente, la falta de “mantenimiento y el aplazamiento de reparaciones de capital han agravado los problemas técnicos, con techos con goteras, instalaciones y ascensores obsoletos y un pobre aislamiento” (Tsenkova, 2011:9).

La segunda dificultad es que a pesar de los esfuerzos por alentar un mayor crecimiento de la vivienda en propiedad:

(...) la accesibilidad de la vivienda sigue siendo el problema de mayor crecimiento y más generalizado en la región. Los costos de vivienda han aumentado con importantes consecuencias para el acceso a una vivienda digna y accesible, especialmente para los grupos vulnerables. (...) La deuda hipotecaria también ha aumentado considerablemente en relación con los ingresos familiares, especialmente en los países excomunistas (Tsenkova, 2011:84).

Actualmente existe el peligro de que una recesión económica aumente el número de personas que no pueden pagar la hipoteca o el alquiler, y en consecuencia, el número de desalojos y reposiciones de inmuebles.

La tercera complicación es que los propietarios y la sociedad en general también se han enfrentado a la inestabilidad en los mercados inmobiliarios. En Eslovenia, por ejemplo, los precios promedio subieron el 14% entre 2004 y 2006, mientras que en 2007 en Polonia y Eslovaquia se incrementaron en casi el 20% y el 24%, respectivamente. A mediados de 2009, sin embargo, los precios cayeron en la mayoría de estos países: en Lituania en un 20%, en Bulgaria en un 22%, en Estonia en un 31% y en Letonia en un asombroso 60% (Tsenkova, 2011).

La creencia casi unánime en la propiedad de la vivienda ha llevado a que la mayor parte de los subsidios se destinen a ayudar a que las familias obtengan vivienda propia, lo que ha restringido significativamente el financiamiento del gobierno para la vivienda pública en alquiler o la asistencia para hogares de bajos ingresos (UN-Habitat, 2011a; Tsenkova, 2011). Como resultado de lo anterior:

(...) la vivienda social residual, diezmada por la privatización masiva, no puede cobijar a las nuevas familias pobres formadas después de la privatización, para no hablar de los jóvenes y los que cambian de ubicación (Dubel, Brzeski y Hamilton, 2006:iv).

No obstante, la población de la mayoría de estos países es relativamente estable o está en descenso, lo que significa que, en comparación con América Latina, hay menos presión para la expansión del parque total de viviendas. Sin embargo, en algunos lugares la eliminación del control de alquileres y la privatización de la vivienda pública han permitido que el alquiler privado aumente de manera significativa.

Su participación es especialmente significativa en Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia (cerca del 11% y el 9%, respectivamente). La República Checa (7%) y Letonia (6%) han adquirido una participación notable debido a las políticas de restitución (UN-Habitat, 2011a:34).

A pesar de esto, la tendencia dominante en los antiguos países comunistas de Europa es hacia un deterioro de la calidad del stock de viviendas. En el último tiempo, algunos países han experimentado una expansión de la vivienda informal y de baja calidad.

## CHINA

En la República Popular de China, antes de la década de 1980 las empresas de propiedad estatal y los gobiernos locales proporcionaron alojamiento a sus trabajadores. En general, esto eliminó el alquiler privado, que fue declarado ilegal. Los alquileres se fijaban en niveles muy bajos. Incluso en 1991, antes de las reformas económicas, los alquileres representaban solo el 1% de los ingresos de un trabajador promedio (Zhang, 2000:195).

No solo la vivienda era barata sino que para los trabajadores del sector formal ofrecía una tenencia totalmente segura. El desalojo era casi imposible de ejecutarse y los inquilinos a menudo podían traspasar la casa a sus hijos. Por lo tanto, para los que tenían un trabajo formal, la vivienda pública ofreció "derechos de tenencia de hierro", que son casi tan fuertes como los derechos de propiedad (Zhang, 2000:197).

La vivienda era a menudo muy hacinada, y se produjo un descenso en el espacio habitable per cápita de 4,5 metros cuadrados en 1952 a menos de cuatro metros cuadrados en 1978 (Zhang, 2000:197).

En China, el sistema de vivienda se ha transformado en los últimos 30 años a medida que la economía transitaba de la planificación centralizada a un sistema de mercado (UN-Habitat, 2011b). “La reforma del sector se ha realizado por dos vías: la privatización de la vivienda pública y el desarrollo de un nuevo sector de la vivienda privada” (Logan et al., 2010). “Para 2002, el 80% de la vivienda pública se había vendido a sus ocupantes” (UN-Habitat, 2011b:8). A diferencia de la situación en Europa del Este, los chinos han invertido fuertemente en el aumento del *stock* de viviendas. Incluso en el marco de un continuo crecimiento de la población y una rápida urbanización, esto ha permitido mejorar sustancialmente las condiciones habitacionales, por lo menos en la mayoría de las ciudades:

China ha aumentado su espacio de vivienda urbana por persona de 6,7 metros cuadrados en 1990 a 9,3 metros cuadrados en 1998. Un estudio realizado en nueve ciudades de China muestra un logro aún más notable: casi se duplicó el espacio por cada miembro de la familia, pasando de ocho metros cuadrados en 1988 a 15,8 metros cuadrados en 1999 (UN-Habitat, 2011b:19–20).

A partir de los años noventa, China ha realizado grandes esfuerzos para producir viviendas a precios razonables. En 1995 se lanzó el Proyecto Vivienda Cómoda para construir y vender viviendas a precio accesible a fin de beneficiar a los hogares de bajos ingresos, y en 2001 se creó el Fondo de Previsión de la Vivienda para ayudar a las familias a ahorrar para la compra de una vivienda. Con el fin de mantener los costos de la vivienda bajos, los gobiernos locales a menudo proporcionan tierra barata o gratuita a los desarrolladores. Además, regulan el precio de venta y fijan las utilidades en un 3% (UN-Habitat, 2011b). Las normas para mantener relativamente bajos los precios de alquiler han beneficiado a los hogares que siguen habitando en la vivienda pública residual (Logan et al., 2010). En 1999 un programa de vivienda en alquiler para bajos ingresos comenzó a asistir a las familias urbanas altamente desprovistas, con un foco en personas con discapacidad y bajos ingresos, grupos desfavorecidos y adultos mayores. Inicialmente fue concebido para apoyar la construcción de nuevas viviendas en alquiler y otorgar subsidios a las propiedades alquiladas existentes; no obstante, la construcción de nuevas unidades ha sido dominante. Con todo, a pesar de que muchas autoridades locales han sido reacias a financiar la vivienda en alquiler, esta ha proporcionado alojamiento para 550.000 hogares de bajos ingresos (UN-Habitat, 2011b).

A pesar de este progreso, un grupo urbano significativo ha sido ampliamente omitido de la política de vivienda china: los casi 200 millones de personas que se han trasladado a las ciudades en los últimos 25 años, pero que continúan siendo ciudadanos oficiales de las provincias rurales. Estos migrantes son más pobres que los residentes urbanos oficiales y tienen menos derecho a los beneficios estatales disponibles que las personas con derechos *hukou* (Wu, 2010). La mayoría de los inmigrantes viven en habitaciones compartidas o pequeños apartamentos en las llamadas aldeas urbanas (Wang, Wang y Wu, 2010). Estas áreas suelen contener edificios altos desarrollados sin permiso de planificación. El alquiler privado de viviendas que proporciona este tipo de solución es barato debido a que mucha gente se hacinaba en el espacio disponible. Otro problema es que muchos gobiernos locales están urbanizando nuevamente las aldeas, por lo que desplazan a la población residente a lugares cada vez más periféricos (Wu, 2004; Tomlinson, 2012). Entre 1995 y 2006, el número de aldeas urbanas en los suburbios de Shanghai cayó drásticamente de 2.138 a 1.261 (Xu et al., 2011).

La experiencia de China muestra que la provisión de viviendas a una población urbana creciente es difícil, incluso cuando el gobierno tiene una gran cantidad de recursos y existe estabilidad política. Si bien este país no tiene buena gobernabilidad y derechos de propiedad según los estándares de los países más desarrollados, la combinación de políticas de gobierno y la construcción del sector privado ha resultado en avances en el suministro de viviendas en alquiler.

## ÁFRICA Y EL RESTO DE ASIA

Los países de África y del resto de Asia son muy diversos. La mayoría de los países de estas regiones han tenido algún tipo de economía de mercado en las zonas urbanas, sobre todo en los mercados de tierra y vivienda, aunque ha habido intervenciones estatales frecuentes y permanecen vestigios del régimen tradicional de propiedad no comercial en las zonas rurales y periurbanas. Casi todos los países tienen grandes proporciones de población extremadamente pobre que se gana la vida en sectores informales de la economía. A excepción de unos pocos países que cuentan con una gran riqueza petrolera, los ingresos per cápita son bajos y los gobiernos carecen de los recursos suficientes para invertir en viviendas sociales o públicas. Por lo general, el Banco Mundial y otros donantes internacionales financian una alta proporción de la inversión en infraestructura pública.

La urbanización en muchos países de África y Asia es muy diferente a la ocurrida en Europa Occidental en el siglo XIX, pero similar a la de América Latina

en el siglo XX. En primer lugar, el ritmo de crecimiento urbano fue generalmente más rápido debido a que en forma gradual se identificaron y atendieron las principales causas de las enfermedades contagiosas. En segundo lugar, los medios de transporte eran comúnmente mejores que en la fase inicial de urbanización de Europa, lo que significó que comparativamente el desarrollo suburbano era posible en etapas más tempranas del desarrollo económico. Así, las ciudades se extendieron gracias a que los autobuses y los trenes permitieron movilizarse a una mayor proporción de la población desde sus viviendas suburbanas a sus puestos de trabajo. Por último, los dos factores anteriores ofrecieron a la población urbana un método diferente de resolver sus necesidades de vivienda. Dada la incapacidad de la mayoría de los gobiernos para proveer servicios a la creciente población urbana, generalmente toleraron la vivienda informal e incluso en muchos lugares la promovieron por razones electorales.

Al igual que en el caso de América Latina y el Caribe descrito en los capítulos previos, en la segunda mitad del siglo XX la cooperación internacional comenzó a aceptar que la vivienda de autoconstrucción era capaz de proporcionar una vivienda digna y, en consecuencia, en los años setenta el Banco Mundial promovió programas de mejoramiento de barrios y de lotes con servicios (Banco Mundial, 1974 y 1980).<sup>5</sup> El fenómeno de la autoconstrucción de viviendas significa que la propiedad de facto —sin títulos legales formales— se esparció de una manera muy diferente a lo ocurrido en la mayor parte de Europa en el siglo XIX. Soliman (2004) estima que el 62% de la población de El Cairo y el 72% de la de Alejandría viven en zonas que se desarrollaron de manera informal.

Después de la independencia de los países de estas regiones a partir de mediados del siglo XX, el ritmo de crecimiento urbano se aceleró y en consecuencia el tema de la vivienda cobró mayor importancia en la agenda política en el Medio Oriente y el Sudeste asiático, y más tarde en el subcontinente indio y en el sur de África Subsahariana. La construcción de vivienda pública a gran escala se produjo solo en un puñado de lugares: los países ricos en petróleo, por ejemplo Arabia Saudita, Egipto durante la presidencia de Gamal Abdel Nasser, Sudáfrica durante el régimen del apartheid y algunas ciudades que enfrentaban masivas migraciones de refugiados, tales como Hong Kong y Singapur (Fong, 1990; Grimes, 1976; CNUAH, 1989). Algunas de estas viviendas fueron bien diseñadas y construidas, aunque su calidad se deterioró con el paso de los años. La mayoría de la vivienda pública se destinó a los inquilinos pero, como en el caso de América Latina y el Caribe, pronto

---

<sup>5</sup> En este capítulo, al igual que en el resto del libro, los términos “autoconstruido”, “incremental”, “irregular” e “informal” son esencialmente sinónimos.

se hizo evidente que pocos gobiernos eran propietarios-arrendadores efectivos (CNUAH, 1989; Gilbert y Varley, 1991), debido a que se establecieron precios de alquiler muy bajos y pocas agencias lograron cobrar el arriendo o desalojar a los inquilinos morosos. Como resultado, la mayoría de los organismos públicos de vivienda sufrieron problemas financieros.

El paso hacia la construcción pública para la propiedad no pudo resolver la mayoría de los problemas. Dado que los programas de construcción de vivienda pública fueron ostensiblemente destinados a los pobres, los hogares fueron altamente subsidiados y los organismos gubernamentales continuaron sufriendo problemas financieros. Las políticas de contratación y construcción pública fueron a menudo mal gestionadas y, como resultado, muy poca vivienda se produjo de manera eficiente, en cantidades suficientes o en un nivel aceptable de calidad de construcción. Cuando los gobiernos trataron de reducir el costo de construcción, tanto para aumentar la oferta como para hacerla más accesible para los pobres, los estándares de calidad cayeron. Muchas agencias de vivienda pública fueron acusadas de construir tugurios oficiales. Sin embargo, debido al desequilibrio entre la demanda y la oferta de vivienda, se desarrollaron largas listas de espera y los sistemas oficiales de selección de beneficiarios fueron a menudo ignorados. En consecuencia, al igual que en América Latina y el Caribe, pocas personas realmente pobres obtuvieron unidades subsidiadas (Klak, 1992; Laun, 1977; Mayo, 1999). En África Subsahariana, la mayoría de los organismos públicos se han convertido en organizaciones excesivamente cargadas de personal, que abastecen en gran parte a una clientela de clase media y que sobreviven financieramente debido a que han acumulado grandes reservas de tierra (Tipple y Mbathi, 2012).

En general, la política gubernamental no ha tenido efectos contundentes en la situación de vivienda de muchos países de Asia y África. La mayoría de las personas habitan en viviendas de mala calidad en el sector informal, sin títulos de propiedad del suelo. Con el aumento de la población, que en algunos casos alcanzó tasas superiores al 3% anual, el déficit habitacional se ha incrementado. Además, con la aceleración del crecimiento urbano, la mayoría de los migrantes se han acomodado en viviendas en alquiler.

La política oficial de vivienda en los países del sur de Asia y África ha tenido una aplicación limitada. Cuando los controles de alquileres se han mantenido en los códigos estatutarios a menudo se han aplicado únicamente en las zonas de viviendas formales. En la mayoría de los países, la vivienda pública ha llegado a muy pocas personas y a menudo ha sido reclamada por aquellos que habrían podido pagar un alquiler o comprar de manera privada (Tipple y Mbathi, 2012). En los últimos años, la política ha tenido como objetivo fomentar la vivienda en propiedad. Muchos gobiernos han tratado de mejorar los sistemas hipotecarios para

la clase media, construir carreteras e infraestructura para acomodar el crecimiento urbano de baja densidad, y favorecer políticas de desmarginalización de tugurios por encima del reasentamiento. Como resultado, la mayoría de estos países han experimentado un aumento importante en la tenencia en propiedad. En Sudáfrica, por ejemplo, el porcentaje de propietarios de viviendas se elevó del 66% al 77% entre 2004 y 2012 (SouthAfrica Info, 2012).

Mientras que la proporción de arrendatarios en la mayoría de las ciudades ha disminuido, el ritmo de crecimiento urbano ha llevado a un número creciente de personas a alquilar una vivienda, a menudo sin títulos formales o contratos. En la India, las familias de inquilinos en las zonas urbanas aumentaron de 15,3 millones en 2001 a 21,7 millones en 2011 según el Censo 2012. Debido a la magnitud de este incremento, menos arrendatarios pudieron encontrar alojamiento en las áreas tradicionales cerca del distrito financiero y tuvieron que empezar a localizarse cada vez más lejos, principalmente en áreas de expansión y consolidación de asentamientos informales. El alquiler informal se ha desarrollado en una variedad de formas: construcciones adicionales en áreas libres de lotes informales (Sudáfrica), asentamientos informales (Tanzania y Kenia) y parcelas alquiladas (India) (Bank, 2007; Morange, 2006; Gilbert et al., 1993; Cadstedt, 2012; Crankshaw Gilbert y Morris, 2000; Precht, 2005; Kumar, 2001; UN-Habitat, 2003; UN-Habitat, 2011c). Al igual que en América Latina y el Caribe, por lo general, el propietario de autoconstrucción ha operado en pequeña escala y, con la excepción de Nairobi y un puñado de otras ciudades, pocos propietarios poseen más de un par de propiedades (Amis, 1996; Huchzermeyer, 2007). Los propietarios-arrendadores también tienden a operar fuera del marco legal para el alquiler y pocos firman contratos o siguen las normas sobre el incremento de alquileres o el desalojo de los inquilinos (UN-Habitat, 2003).

## CONCLUSIONES Y LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Los casos que se han revisado presentan lecciones importantes para América Latina y el Caribe. Obviamente, estas enseñanzas deben tener en cuenta las características particulares de la región. En primer lugar, en la mayor parte de las ciudades no hay una herencia de vivienda pública de la escala evidenciada en China o en el antiguo bloque soviético. En segundo lugar, la población urbana todavía está creciendo en forma similar a regiones como África y gran parte de Asia, lo que la diferencia de Europa y los países de la antigua Unión Soviética, donde la población total está a menudo estancada o cayendo. En tercer lugar, los derechos de propiedad son típicamente más débiles que en los países más desarrollados, aunque hay áreas de progreso.

En general, las experiencias internacionales muestran que los resultados en términos de servicios habitacionales para los pobres y la clase media dependen de los efectos de las políticas de apoyo a la vivienda social y a los propietarios que alquilan sus unidades, y de los incentivos a la ocupación en propiedad, en términos de financiación y tributación (sobre intereses hipotecarios, ganancias de capital y renta imputada). En muchos casos, el cumplimiento de los derechos de propiedad y de contratos permite que el mercado se encargue de atender a los grupos de ingresos medios y altos. La provisión de vivienda para los pobres continúa siendo un problema que requiere algún tipo de subvención gubernamental. En la mayoría de los casos, estos subsidios se otorgan a las viviendas sociales en alquiler. Los programas más exitosos en Alemania, Países Bajos y Suiza fusionan el apoyo para los pobres con la asistencia de algunos hogares de ingresos medios para generar mezclas de grupos sociales en el espacio.

En América Latina y el Caribe, así como en la mayoría de los países con economías de mercado, gran parte de la población parece creer que ser propietario es mejor que ser inquilino. A menos que alguien tenga previsto permanecer en un lugar durante un corto período, las personas suelen preferir la propiedad. Aunque hay varios argumentos a favor de la propiedad que sostienen que esta genera un beneficio general para la sociedad y que justifican algún subsidio gubernamental, los críticos señalan que el fomento exclusivo a la propiedad de la vivienda es regresivo y da lugar a dinámicas de especulación inmobiliaria. En este sentido, la pregunta clave es cómo apoyar la propiedad sin alcanzar extremos en los cuales se promueva la desigualdad y los auges de precios insostenibles.

Algunos incentivos que favorecen la tenencia en propiedad parecen razonables, por ejemplo, facilitar el financiamiento de la vivienda tiene sentido, con dos salvedades. En primer lugar, debe ser moderado, para evitar incentivos excesivos y la relajación de los requisitos para acceder a créditos. El caso de Estados Unidos es indicativo en este aspecto, pues demuestra que una política excesiva en términos de incentivos y laxa en requisitos puede conducir a la especulación y a la inversión en vivienda más allá de la capacidad de pago de las familias. En segundo lugar, estos apoyos deben ser balanceados con subsidios similares para facilitar la inversión en viviendas en alquiler, como en Alemania y Países Bajos, de manera que se mantenga la neutralidad en la política de vivienda frente a las decisiones de tenencia.

La provisión de vivienda social, en alquiler o en propiedad, es problemática en casi todas partes. La regulación de normas mínimas (espacio por persona, etc.), el valor máximo permitido de alquiler (control de alquileres) y sobre todo demoras en el proceso de reposición a menudo configuran un contexto donde sin subvención pública los inversionistas privados no entrarán en el mercado de vivienda social. Encontrar la combinación adecuada de regulaciones y subsidios fiscalmente

sostenibles —incluida la provisión pública directa— ha demostrado ser difícil especialmente si el objetivo es la construcción de vivienda densa y accesible.

Las políticas de vivienda social deben ampliarse para incluir otras alternativas y sobre todo deben revisarse en términos de su proceso de gestión financiera para que sean sostenibles. Asimismo, la aplicación adecuada de las regulaciones de uso de suelo y los contratos y derechos de propiedad son claves como demuestran los casos exitosos descritos en este capítulo. De esta manera, América Latina y el Caribe enfrenta el doble desafío de mejorar el marco jurídico que regula los bienes inmuebles urbanos y, al mismo tiempo, de crear oportunidades fiscalmente responsables para que las familias menos favorecidas accedan a los servicios de vivienda. En este marco la vivienda en alquiler está llamada a ser una parte fundamental de un sistema de vivienda más equitativo, sostenible y flexible, que satisfaga de una mejor manera las necesidades de la región.

## REFERENCIAS

- Amis, P. 1996. "Long-run Trends in Nairobi's Informal Housing Market." *Third World Planning Review*, 18:271–85.
- Arnott, R. 1998. "Rent Control." En: P. Newman (ed.), *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, vol. 3, pp. 305–310. Londres, Basingstoke: Macmillan.
- Banco Mundial. 1974. *Sites and Service Projects*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- . 1980. *Shelter*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Baldini, M. y T. Poggio. 2010. "Housing Policy toward the Rental Sector in Italy: A Distributive Assessment." Modena: Universidad de Modena y Reggio Emilia.
- Ball, M. 2004. *RICS European Housing Review*. Londres: RICS.
- Bank, L. 2007. "The Rhythms of the Yards: Urbanism, Backyards and Housing Policy in South Africa." *Journal of Contemporary African Studies*, 25:205–28.
- Bourassa, S. C. y M. Hoesli. 2009. "Why Do the Swiss Rent?" *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 24(3):286–309.
- Cadstedt, J. 2012. "Tenants' and Owners' Participation in Rotating Savings Groups and Help Groups: A Study of Housing Tenure Forms and Social Inclusion in Mwanza City, Tanzania." *International Development Planning Review*, 34 (1), doi:10.3828/idpr.2012.4.
- CNUAH (Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 1989. *Strategies for Low Income Shelter and Services Development: The Rental Housing Option*. Nairobi: CNUAH.
- Crankshaw, O., A. G. Gilbert y A. Morris. 2000. "Backyard Soweto." *International Journal of Urban and Regional Research*, 24:841–57.
- D'Alessio, G. y R. Gambacorta. 2007. "L'accesso all'abitazione di residenza in Italia." *Questioni di economia e finanza* (9). Roma: Banco de Italia.
- Dubel, H. J., W. J. Brzeski y E. Hamilton. 2006. "Rental Choice and Housing Policy Realignment in Transition: Post-privatization Challenges in Europe and Central Asia Region." Documento de trabajo de investigación de políticas Núm. 3884. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Fong, P. K. W. 1990. "A Comparative Study of Public Housing Policies in Hong Kong and Singapore." En: CNUAH (ed.), *Rental Housing: Proceedings of an Expert Group Meeting*, pp. 134–160. Nairobi: CNUAH.
- Gilbert, A. G. y A. Varley. 1991. *Landlord and Tenant: Housing the Poor in Urban Mexico*. Londres: Routledge.
- Gilbert, A. G. et al. 1993. *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America*. Londres: University College London Press and University of Arizona Press.
- Grimes, O. 1976. *Housing for Low-income Urban Families: Economics and Policy in the Developing World*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

- Grover, R., P. Munro-Faure y M. Soloviev. 2002. "Housing Tenure Change in the Transitional Economies." En: G. Payne (ed.), *Land, Rights & Innovation – Improving Tenure Security for the Urban Poor*, ITDG, pp. 41–56.
- Hoekstra, J., I. Heras Saizarbitoria y A. Etxezarreta Etxarri. 2009. "Recent Changes in Spanish Housing Policies: Subsidized Owner-Occupancy Dwellings as a New Tenure Sector?" *Journal of Housing and Built Environment*. Disponible en <http://rd.springer.com/article/10.1007/s10901-009-9169-6/fulltext.html>.
- Huchzermeyer, M. 2007. "Tenement City: The Emergence of Multi-storey Districts through Large-scale Private Landlordism in Nairobi." *International Journal of Urban and Regional Research*, 31:714–32.
- King, M. 2011. "First-time Property Buyers Caught between a Mortgage Deposit and a Rental Place." *The Guardian*, 26 de agosto.
- Klak, T. 1992. "Excluding the Poor from Low Income Housing Programs: The Roles of State Agencies and USAID in Jamaica." *Antipode*, 24:87–112.
- Krueckeberg, D. A. 2004. "The Lessons of John Locke or Hernando de Soto: What if Your Dreams Come True?" *Housing Policy Debate*, 15:1–24.
- Kumar, S. 2001. *Social Relations, Rental Housing Markets and the Poor in Urban India*. Londres: London School of Economics & Political Science.
- Laun, J. I. 1977. "El estado y la vivienda en Colombia: análisis de urbanizaciones del Instituto de Crédito Territorial en Bogotá". En: C. Castillo (ed.), *Vida urbana y urbanismo*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 295–33.
- Lawson, N. 1992. *The View from No. 11: Memoirs of a Tory Radical*. Londres: Bantam.
- Leyshon, A. y S. French. 2009. "We All Live in a Robbie Fowler House: The Geographies of the Buy to Let Market in the UK." *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3):438–460.
- Logan, J. R., Y. Fang y Z. Zhang. 2010. "The Winners in China's Urban Housing Reform." *Housing Studies*, 25(1):101–117.
- Malanga, S. 2010. "The Age of Subsidized Rental Housing." *Real Clear Markets*, 28 de julio. Disponible en [http://www.realclearmarkets.com/articles/2010/07/28/the\\_age\\_of\\_subsidized\\_rental\\_housing\\_98594.html](http://www.realclearmarkets.com/articles/2010/07/28/the_age_of_subsidized_rental_housing_98594.html).
- Mayo, S. K. 1999. "Subsidies in Housing." Nota técnica del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D.C.: BID.
- McAfee, A. 2006. "Housing and Housing Policy." *The Canadian Encyclopedia*. Disponible en <http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/housing-and-housing-policy>.
- Morange, M. 2006. *La question du logement à Mandela-City, ex-Port Elizabeth*. París: Karthala Editions.
- Munro, M. 2007. "Evaluating Policy towards Increasing Owner Occupation." *Housing Studies*, 22:243–60.

- Noin, D. y P. White. 1997. *Paris*. Hoboken, NJ: John Wiley.
- Oswald, A. J. 1997. "The Missing Piece of the Unemployment Puzzle." An Inaugural Lecture. Coventry: Department of Economics, University of Warwick.
- Ouweland, A. y G. van Daalen. 2002. *Dutch Housing Associations: A Model for Social Housing*. Delft: Delft University Press.
- Pareja Eastaway, M. e I. San Martín Varo. 2002. "The Tenure Imbalance in Spain: The Need for Social Housing Policy." *Urban Studies*, Vol. 39, Núm. 2, pp. 283–295.
- Pattison, B., D. Diacon y J. Vine. 2010. "Tenure Trends in the UK Housing System: Will the Private Rented Sector Continue to Grow?" Londres: Building and Social Housing Foundation. Disponible en [http://books.google.com/books?id=DXxlzDvDnnMC&pg=PA52&lpg=PA52&dq=pattison+building+and+Social+housing+foundation&source=bl&ots=426DJJqIP\\_&sig=qkHO9XvlweUk2sIhWz8Jh8wLZp4&hl=en&sa=X&ei=fZJQUZr0I4fj4AOv\\_YC4DQ&ved=0CGUQ6AEwCQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=DXxlzDvDnnMC&pg=PA52&lpg=PA52&dq=pattison+building+and+Social+housing+foundation&source=bl&ots=426DJJqIP_&sig=qkHO9XvlweUk2sIhWz8Jh8wLZp4&hl=en&sa=X&ei=fZJQUZr0I4fj4AOv_YC4DQ&ved=0CGUQ6AEwCQ#v=onepage&q&f=false).
- Precht, R. 2005. "Informal Settlement Upgrading and Low-income Rental Housing. Impact and Untapped Potentials of a Community-based Upgrading Project in Dar es Salaam, Tanzania." Documento presentado en el "3<sup>rd</sup> World Bank Urban Research Symposium on Land Development, Urban Policy and Poverty Alleviation," Brasilia, abril.
- RICS Economics. 2010. *2010 European Housing Review*. Disponible en <http://www.iut.nu/Facts%20and%20figures/RICS/2010EuropeanHousingReview.pdf>.
- Soliman, A. 2004. "Tilting at Sphinxes: Locating Urban Informality in Egyptian Cities." En: A. Roy y N. AlSayyad (eds.), *Urban Informality in an Era of Liberalization: A Transnational Perspective*, pp. 171–208. Lanham, Maryland: Lexington Books.
- SouthAfrica Info. 2012. *Houses for Everyone*. Disponible en <http://www.southafrica.info/about/social/govthousing.htm>.
- Statistic Brain. 2012. "Home Foreclosures." Disponible en <http://www.statisticbrain.com/wp-content/uploads/2011/08/home-foreclosures1.jpg>.
- The Economist*. 2011. "Clicks and Mortar." Artículo del 24 de noviembre. Disponible en [http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/03/global\\_house\\_prices](http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2011/03/global_house_prices).
- Tipple, A. G. y M. Mbathi. 2012. "Regional Assessment of the GSS, 2000: Sub-Saharan Africa." (Documento sin publicar.)
- Tomlinson, R. 2012. "Does Shanghai have Slums?" *International Development Planning Review*, 34 (2):V-XVI.
- Tsenkova, S. 2011. *Housing Reforms Implementation Challenges and Opportunities in Housing Policy and Practice in the UNECE Region*. Ginebra: UNECE.

- UK-DCLG (United Kingdom, Department for Communities and Local Government). 2010. *English Housing Survey: Headline Report 2008–09*. Londres: DCLG.
- UN-Habitat (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2003. "Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries." Nairobi: UN-Habitat.
- . 2011a. "Affordable Land and Housing in Europe and North America." Nairobi: UN-Habitat.
- . 2011b. "Affordable Land and Housing in Asia." Nairobi: UN-Habitat.
- . 2011c. "A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries: Quick Policy Guide Series 1." Nairobi: UN-Habitat.
- Van Kempen, E. y S. Musterd. 1991. "High-rise Housing Reconsidered: Some Research and Policy Implications." *Housing Studies*, 6:83–95.
- Voigtländer, M. 2009. "Why is the German Homeownership Rate so Low?" *Housing Studies*, 24(3):355–372.
- Wang, Y. P., Y. Wang y J. Wu. 2010. "Housing Migrant Workers in Rapidly Urbanizing Regions: A Study of the Chinese Model in Shenzhen." *Housing Studies*, 25(1):83–100.
- Werczberger, E. 1997. "Home Ownership and Rent Control in Switzerland." *Housing Studies*, 12(3):337–353. (DOI:10.1080/02673039708720900.)
- Wu, F. 2004. "Urban Poverty and Marginalization under Market Transition: The Case of Chinese Cities." *International Journal of Urban and Regional Research*, 28:401–23.
- . 2010. "Property Rights, Citizenship and the Making of the New Poor in Urban China." En: F. Wu y C. Webster (eds.), *Marginalization in Urban China: Comparative Perspectives*, pp. 72–89. Londres: Palgrave Macmillan.
- Xu, Y., B. Tang, B. y E. Chan, E. 2011. "State-led Land Requisition and Transformation of Rural Villages in Transitional China." *Habitat International*, 35:57–65.
- Zhang, X. Q. 2000. "Privatization and the Chinese Housing Model." *International Planning Studies*, 5:191–204.



## PARTE II

El alquiler en la región:  
de un mercado regulado a un  
crecimiento dinámico



# Políticas habitacionales y la regulación del alquiler en Argentina

*Eduardo Reese, Florencia Almansi, Julieta del Valle y Andrés Juan*

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta un análisis empírico de los aspectos relevantes relacionados con el funcionamiento del mercado de alquiler de vivienda urbana dirigido a sectores de ingresos medios y bajos en Argentina. El estudio de caso pone énfasis en dos de los aglomerados urbanos más importantes del país: Buenos Aires y Rosario.<sup>1</sup>

Las políticas públicas de vivienda han tenido una tradicional preferencia por la provisión de vivienda nueva y completa ("llave en mano"), a través de empresas constructoras, y en propiedad, frente a otras opciones tanto en lo que se refiere a diferentes tipos de soluciones habitacionales como de tenencia. Esta primacía de la edificación de nuevas unidades puede explicarse por la alta incidencia que tiene el sector de la construcción en la actividad económica y en el empleo, pero también por la acentuada cultura de la propiedad presente en la enorme mayoría de la población.

Asimismo, a partir de 2003 el mercado inmobiliario de Argentina mostró un importante dinamismo, pero al mismo tiempo empeoraron las posibilidades de acceso al suelo y a la vivienda de los sectores pobres. La modificación de las condiciones macroeconómicas, junto a medidas complementarias de estímulo al mercado interno, produjeron una importante reactivación económica y un paulatino

---

<sup>1</sup> Los estudios de Buenos Aires se centraron en el análisis comparado de la Ciudad Autónoma (CABA) y de los 24 municipios que forman el conurbano metropolitano o Gran Buenos Aires (24 municipios del GBA). Los análisis cuantitativos de Rosario abordaron aspectos parciales debido a la falta de información desagregada que presenta hasta la fecha el procesamiento de los datos censales.

resurgimiento de un amplio conjunto de sectores productivos. El alto ritmo de crecimiento impactó en casi la totalidad de los centros urbanos del país, con una fuerte demanda de nuevos espacios construidos (para todas las actividades y de todas las categorías) y consiguientemente de suelo urbanizado. Esto, a su vez, explica la fuerte expansión del sector de la construcción, que opera como un factor multiplicador del crecimiento económico,<sup>2</sup> y el citado aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades.

Las transformaciones de este período también abarcaron el papel del Estado, que reasumió un rol activo en diversas políticas y, en particular, en la inversión en obras públicas. La inversión pública en infraestructura alcanzó un 3,3% del producto interno bruto (PIB) en 2010 y los índices de actividad señalan que se multiplicó por 40 desde 2002. El conjunto de las obras realizadas por el sector público en los últimos nueve años tuvo un alto impacto en la estructura territorial de las ciudades (especialmente medianas y grandes) y, por consiguiente, en la dinámica constructiva. En la práctica esto significó una fuerte valorización de los suelos urbanos y la transferencia de importantes rentas a los propietarios del suelo, lo que produjo además un crecimiento de las expectativas especulativas y un alza significativa de los precios.

Si bien la propiedad inmueble siempre tuvo en Argentina un rol muy importante como reserva de valor frente a las incertidumbres económicas, con posterioridad a la crisis argentina de 2001–02, esta tendencia se generalizó, acentuándose durante la crisis financiera internacional de 2009. Los actores del sector inmobiliario refuerzan de manera permanente los mensajes respecto de la característica de seguridad y fortaleza que tiene en el país la inversión en propiedad raíz.<sup>3</sup> Como

---

<sup>2</sup> La construcción aporta cerca de 15% del PIB y ha sido una de las principales variables impulsoras de la recuperación del empleo después de la crisis de 2001. Según los análisis de coyuntura trimestrales, proporcionados por el Instituto de Economía de la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), en la primera mitad de 2006 el sector de la construcción había duplicado con un 21,2% el crecimiento de la economía en su conjunto frente al mismo período de 2005 (véase [www.uade.edu.ar](http://www.uade.edu.ar)).

<sup>3</sup> Como ejemplo puede citarse a la Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario (CEIR): “Para el argentino tipo, el ladrillo es la mejor inversión en los momentos de crisis y de incertidumbre. Ello ha quedado bien en claro cuando a partir de 2002, el sector inmobiliario y de la construcción han sido los primeros en reactivarse, liderando la milagrosa recuperación de una economía en ruinas (...). En virtud de lo expuesto, es que a principios de 2009, la CEIR se inicia en la tarea de demostrar con información sólida y fehaciente que el comportamiento del mercado inmobiliario, ante situaciones de crisis financieras, sean estas externas o autogeneradas, es el más apto ámbito de inversión para salvaguardar y acrecentar bienes de capital” (Pozzo, 2010).

consecuencia, en los últimos 10 años la propiedad inmueble tuvo una marcada demanda, que incidió en el alza de los precios del mercado.

En forma concurrente con los procesos mencionados, el ingreso medio familiar mensual (medido en dólares) que releva la Encuesta Permanente de Hogares para los principales centros urbanos de Argentina, se incrementó fuertemente en el período 2001–12, alcanzando una tasa media del 18% anual. Medido a precios constantes, el crecimiento medio anual fue del 13%. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) los aumentos fueron del 15% y del 10%, en el Gran Buenos Aires (GBA) del 19% y del 15%, en el Gran Rosario del 20% y del 16%, y en el Gran Córdoba del 18% y del 13%, en todos estos casos medidos en dólares y a precios constantes, respectivamente.<sup>4</sup> En este marco de renovada capacidad adquisitiva de los sectores de ingresos medios altos y altos, la inversión en propiedad raíz se constituyó en el mecanismo privilegiado de ahorro y preservación de valor. Esto explica la profundización de un proceso que se había iniciado en los años noventa: la fuerte concentración en dichos sectores de la oferta de productos inmobiliarios de alto estándar.

Por último, la reducción del financiamiento hipotecario, que en los últimos 10 años afectó especialmente a los sectores medios y medios bajos con alguna capacidad de ahorro, explica la concentración inmobiliaria en los sectores de mayores ingresos. La evolución del crédito hipotecario con destino a la vivienda en Argentina registró un quiebre en 2002, a partir de la pesificación de los créditos originalmente pactados en dólares, y cayó de US\$10.000 millones a US\$2.000 millones. Si bien se encuentra lejos de alcanzar los valores de 2000, el *stock* de este tipo de crédito mostró un crecimiento anual promedio del 11,7% en el período 2005–11, cifra cercana al 12,5% registrado en el período 1994–2000.<sup>5</sup>

Todos estos factores y dinámicas han limitado el acceso de los sectores de menores ingresos —de manera legal y a través del mercado o de políticas públicas— a un espacio habitable digno en Argentina. En este contexto, una ampliación y el fortalecimiento del mercado de alquiler podrían constituir una vía importante para dar respuesta a una parte de la demanda de vivienda que recorre los diferentes sectores de la escala social argentina. De hecho, en la última década esta forma de tenencia ha experimentado una importante expansión. Si bien este crecimiento no ha respondido a una política expresa, sí permite constatar algunos elementos útiles para el futuro.

---

<sup>4</sup> Los incrementos señalados deben entenderse en un contexto de expansión productiva y del empleo que redujo la tasa de desocupación a un 7,8%, según la Encuesta Permanente de Hogares del último trimestre de 2011 (INDEC, 2011).

<sup>5</sup> Según datos del Banco Central, la participación de los créditos hipotecarios en la economía del país es inferior al 2% del producto interno bruto (PIB).

El robustecimiento de un mercado de alquileres, basado en un marco legal de regulación y en medidas de promoción pública, ampliaría las opciones de acceso a una vivienda digna para nuevas familias y para los pobres. Esto permitiría disminuir el déficit habitacional, en particular por hacinamiento familiar, y promover la utilización de inmuebles vacantes, ubicados especialmente en sectores urbanos equipados. El desarrollo del mercado de alquiler también contribuiría a una política de construcción y moderada densificación interurbana, aprovechando ventajas de localización y disminuyendo, al mismo tiempo, la actividad especulativa de las inmobiliarias en la periferia de las ciudades. Asimismo, reduciría la demanda sobre el mercado informal y canalizaría con mayores niveles de seguridad la inversión del segmento, altamente atomizado, de pequeños y medianos ahorristas.

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

Según datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda, en 2010 existían en la Argentina 12.171.675 de hogares, de los cuales 8.240.293 correspondían a propietarios y 1.960.676 a inquilinos. Estas cifras representan un nivel de tenencia en propiedad y en alquiler del 67,7% y del 16,1%, respectivamente (INDEC, 2010).

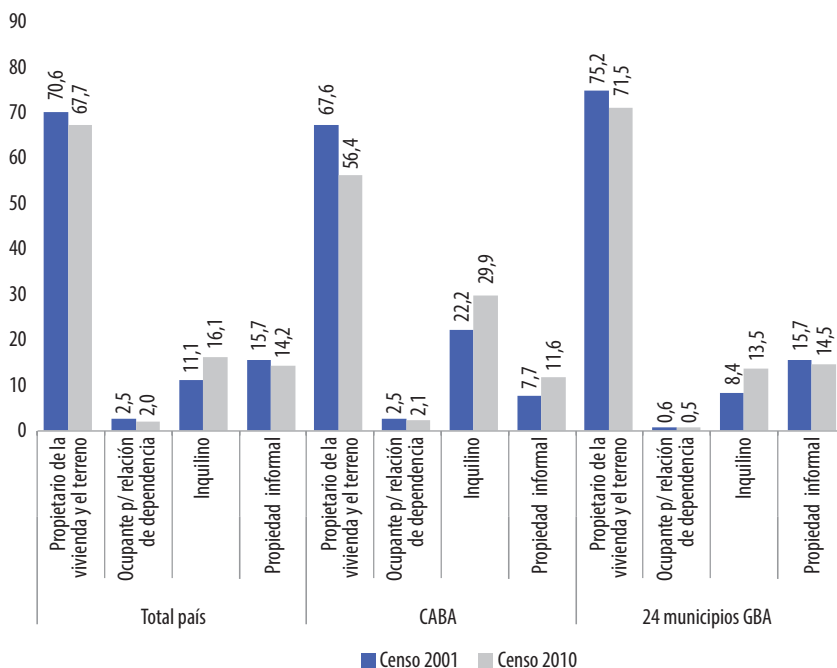
El análisis del período intercensal 2001–10 permite identificar varias dinámicas relevantes en cuanto a la estructura y evolución de la tenencia (gráfico 4.1). En primer lugar, los hogares propietarios formales constituyen la categoría más numerosa en las jurisdicciones estudiadas; no obstante, entre censos, su participación en el total tuvo una leve reducción a nivel nacional y en los municipios bonaerenses, alcanzando una caída de 11 puntos porcentuales en la ciudad capital.

La categoría inquilinos prácticamente se duplicó en los municipios del GBA, con crecimientos algo menores en el país y en la capital. De tal manera, entre 2001 y 2010 se incorporaron al mercado de alquiler cerca de 839.000 hogares a nivel país, de los cuales 116.000 pertenecían a la CABA y 196.000 a los municipios del GBA. Esto supone que el área metropolitana de Buenos Aires generó más del 37% de los nuevos hogares arrendatarios de la década. De manera similar, mientras que en 2001 los inquilinos explicaban el 11,1% de las situaciones de tenencia en el total del país, en 2010 la tenencia en alquiler creció al 16,1%. El alquiler alcanzó también niveles del 30% en la CABA, del 21,4% en Rosario, y del 13,5% en los municipios metropolitanos.

El importante crecimiento de los hogares inquilinos en el último período intercensal revirtió el proceso histórico de evolución negativa que mostraban los datos desde la década de 1940 en un país “de propietarios” como la Argentina (gráfico 4.2).

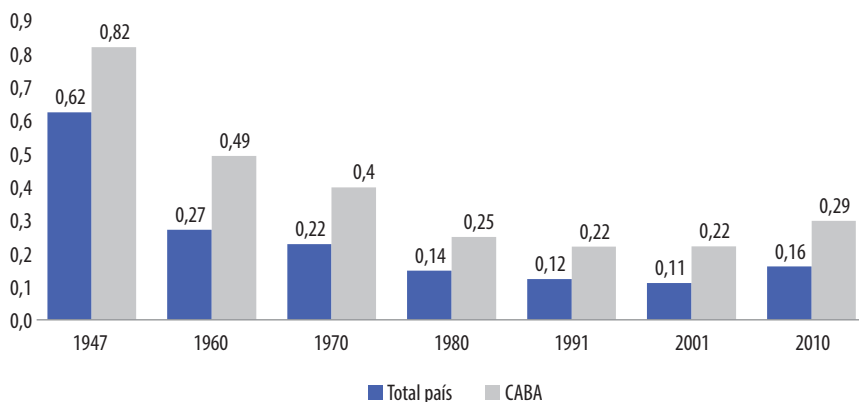
El número de hogares con tenencia en propiedad informal presentó decrecimientos leves en el promedio del país y en los municipios del GBA. Por el contrario,

**GRÁFICO 4.1** Variación relativa de situaciones de tenencia, 2001–10  
(porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2001 y 2010).

**GRÁFICO 4.2** Evolución de hogares inquilinos en Argentina y en la CABA según censos nacionales (porcentaje)



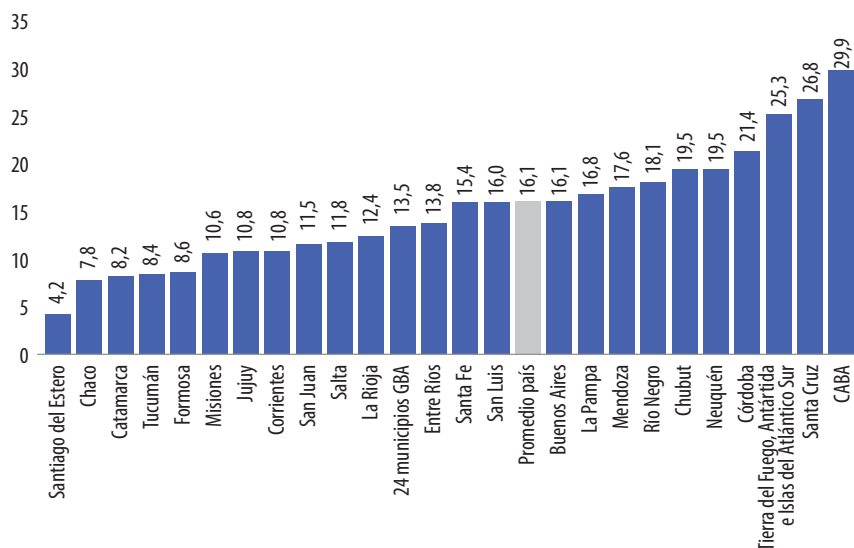
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (2010), Gazzoli (2006) e INDEC (2010).

la informalidad aumentó considerablemente en la CABA, pasando de un nivel del 7,7% en 2001 al 11,6% en 2010.

El gráfico 4.3 muestra la incidencia del alquiler por provincia. Mientras que los distritos del sur, junto con Córdoba y la CABA, presentan los mayores porcentajes de tenencia en alquiler, las provincias del centro y del norte tienen los niveles más bajos. Esa situación de clara segmentación regional puede explicarse por la estructura socioeconómica de cada zona y su relación con los mercados de vivienda que se desarrollaron en cada caso. Las provincias del norte son las que presentan las economías más débiles y los niveles más altos de pobreza del país, mientras que las del sur, Córdoba y la CABA ostentan estructuras productivas más dinámicas y una mayor demanda de población flotante, que tiene menor propensión a constituirse en propietaria.

A su vez, en los últimos 10 años se ha producido una serie de cambios, tanto a nivel del país como de las ciudades estudiadas, que resultan relevantes para explicar el escenario actual. En primer lugar, los datos censales evidencian modificaciones en relación con la composición y el tamaño de los hogares, con una reducción del promedio de personas que los integran (cuadro 4.1). Como se puede observar en todas las jurisdicciones, el crecimiento de los hogares fue superior al de la población, principalmente en la CABA, donde el primero triplicó al segundo.

**GRÁFICO 4.3** La tenencia en alquiler por provincia (porcentaje)



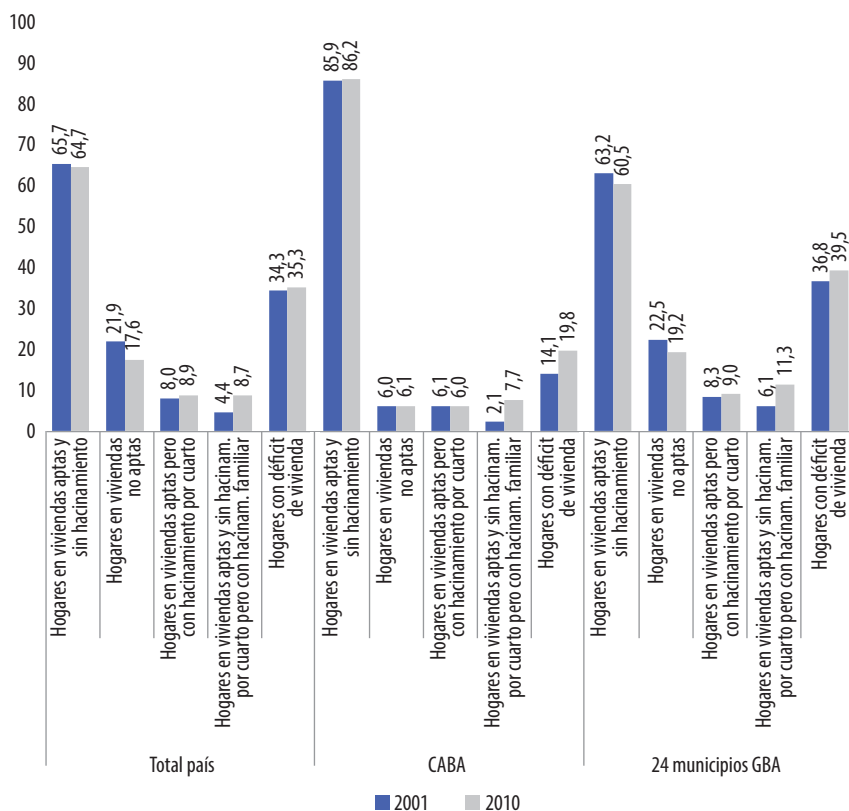
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2010).

**CUADRO 4.1** Evolución reciente de población, hogares, vivienda, hogares en viviendas aptas y hogares con déficit de vivienda, 2001–10

	Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta	Variación relativa	Crecimiento absoluto promedio por año
<b>Total país</b>					
Población	36.260.130	40.117.096	3.856.966	10,6%	428.552
Hogares	10.073.625	12.171.675	2.098.050	20,8%	233.117
Viviendas totales	12.041.584	13.812.125	1.770.541	14,7%	196.727
Viviendas ocupadas	9.712.661	11.317.507	1.604.846	16,5%	178.316
Viviendas desocupadas	2.328.923	2.494.618	165.695	7,1%	18.411
Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento	6.619.949 (65,7%)	7.875.280 (64,7%)	1.255.331	19,0%	139.481
Hogares con déficit de vivienda	3.453.676 (34,3%)	4.296.395 (35,3%)	842.719	24,4%	93.635
<b>Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)</b>					
Población	2.776.138	2.890.151	114.013	4,1%	12.668
Hogares	1.024.231	1.150.134	125.903	12,3%	13.989
Viviendas totales	1.350.154	1.425.840	75.686	5,6%	8.410
Viviendas ocupadas	1.008.867	1.082.998	74.131	7,3%	8.237
Viviendas desocupadas	341.287	340.975	-312	-0,1%	-35
Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento	879.437 (85,9%)	991.086 (86,2%)	111.649	12,7%	12.405
Hogares con déficit de vivienda	144.794 (14,1%)	227.676 (19,8%)	82.882	57,2%	9.209
<b>24 municipios del Gran Buenos Aires (GBA)</b>					
Población	8.684.437	9.916.715	1.232.278	14,2%	136.920
Hogares	2.384.682	2.934.373	549.691	23,1%	61.077
Viviendas totales	2.638.001	2.998.867	360.866	13,7%	40.096
Viviendas ocupadas	2.272.559	2.653.288	380.729	16,8%	42.303
Viviendas desocupadas	365.442	344.006	-21.436	-5,9%	-2.382
Hogares en viviendas aptas y sin hacinamiento	1.507.344 (63,2%)	1.774.277 (60,5%)	266.933	17,7%	29.659
Hogares con déficit de vivienda	877.338 (36,8%)	1.160.096 (39,5%)	282.758	32,2%	31.418

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2001 y 2010).

Nota: El rubro "Hogares con déficit de vivienda" incluye hogares en viviendas no aptas pero recuperables, hogares en viviendas no aptas irrecuperables, hogares en viviendas aptas pero con hacinamiento por cuarto, y hogares en viviendas aptas sin hacinamiento por cuarto, pero con hacinamiento familiar.

**GRÁFICO 4.4** Comparación de hogares con y sin déficit en los censos de 2001 y 2010 (porcentaje)


Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2001 y 2010).

En segundo lugar, se aprecia que el crecimiento de los hogares fue mayor que el de las viviendas ocupadas, especialmente en la ciudad capital. En la práctica, a nivel nacional, cerca de 54.800 familias por año tuvieron como única opción compartir una vivienda con otra familia, lo que explica que el aumento de situaciones de convivencia familiar (allegamiento) haya sido uno de los principales problemas habitacionales de la última década.

En tercer lugar, a pesar del incremento en el número de viviendas totales, la oferta de vivienda desocupada decreció en Buenos Aires y solo aumentó un 7,1% en el total del país. De cualquier forma, el porcentaje de viviendas deshabitadas sigue considerándose muy alto para los estándares de América Latina (18,1% en el país, 24% en la CABA y 11,5% en los municipios metropolitanos).

Por otra parte, según el gráfico 4.4, en el último período intercensal el porcentaje de hogares con déficit habitacional aumentó muy levemente, salvo en la CABA, donde presentó un crecimiento de cinco puntos porcentuales, pero modificando de forma importante su composición interna. Así, se observa una reducción de la importancia de las dimensiones de calidad y estado constructivo de las viviendas, y un incremento de los hogares en unidades aptas pero con hacinamiento, muy especialmente en aquellas en las que convivían más de una familia. Estos datos insinúan que si bien las características físicas del parque habitacional argentino mejoraron levemente, las condiciones de vida empeoraron.

## EL MERCADO DE ALQUILER

El alquiler en las ciudades argentinas ha sido entendido como un submercado que podría denominarse de “menor jerarquía” y en cuyo caso la situación del inquilino se percibe principalmente como temporal y en tránsito hacia la casa propia. La propiedad de la vivienda ha sido tradicionalmente el modo ideal de tenencia, en particular para los sectores medios, que ven en ella un elemento constitutivo de su identidad de clase. Es decir que, más allá del sentido de seguridad o resguardo de capital, la vivienda propia tiene un valor simbólico cultural de consolidación de una posición social.

Las entrevistas realizadas para este estudio muestran que la mayoría de los inquilinos suelen percibir el alquiler como un momento ingrato y transitorio en su derrotero familiar,<sup>6</sup> y que tiene como fin llegar, tarde o temprano, a la propiedad formal (o a la posesión informal) de un inmueble que les otorgue la seguridad de la tenencia y la futura capitalización de sus esfuerzos.

Tanto los representantes de la oferta como los de la demanda coinciden en que, frente a la tenencia segura o la propiedad, el alquiler representa una condición inestable y de debilidad, que se acrecienta cuanto menor es el ingreso de los hogares y mayor la condición de precariedad laboral. Asimismo, las entrevistas mostraron que la tenencia de un inmueble otorga a la familia resguardo o amparo de mediano plazo frente a un posible futuro incierto. Esta percepción se ha consolidado en el imaginario social extendido de Argentina a través de un proceso histórico caracterizado por fuertes cambios políticos y socioeconómicos, que han quedado grabados en la memoria colectiva. De tal manera, los distintos sectores sociales tienen una

---

<sup>6</sup> Y en varios casos también se ha percibido como una forma de precariedad habitacional.

marcada preferencia por la tenencia segura y/o la propiedad, aun cuando lograrlas suponga esfuerzos personales y familiares de enorme cuantía.

Por otra parte, las políticas públicas se fundaron tradicionalmente en un imaginario de la propiedad como símbolo de virtud. La totalidad de las acciones y de los discursos gubernamentales en materia de urbanización y/o vivienda social estuvieron siempre regidos por un objetivo excluyente: convertir en propietarios a todos los beneficiarios de los planes y programas oficiales.<sup>7</sup>

Según los diversos actores consultados,<sup>8</sup> la gran mayoría de los arrendadores argentinos (sean propietarios formales o poseedores de inmuebles sin título perfecto) son pequeños y medianos rentistas sin estructura empresarial formal y que tienen en promedio de una hasta ocho propiedades. Para ellos, el alquiler es una forma de aumento y/o de complemento de sus ingresos, a través de un sistema que sirve al mismo tiempo como resguardo del valor de sus inversiones y como seguro patrimonial para sus descendientes.<sup>9</sup>

Un grupo menor está constituido por familias que alquilan pequeños espacios construidos en lugares libres de sus lotes de residencia, ubicados en barrios formales o informales, o directamente habitaciones en sus propias casas. La lógica es similar a la anterior, aunque en este caso el alquiler forma parte de una estrategia de supervivencia cotidiana, que tiene un peso importante en ingresos mensuales relativamente bajos. De tal forma, la participación de estos grupos en el mercado de alquiler no respondería únicamente a cálculos de rentabilidad económica sino a un conjunto de factores adicionales.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> El discurso oficial de la propiedad como herramienta para la construcción de una sociedad basada en familias sanas ha sido recurrente en la historia argentina. Muy recientemente, durante la entrega de escrituras sociales en el Municipio de Almirante Brown, el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires reafirmó como “prioridad de su gobierno consolidar y fortalecer la institución básica de la sociedad, que es la familia, a través del título de vivienda” (Secretaría de Comunicación Pública, 2012).

<sup>8</sup> La información cualitativa es el resultado de diversas reuniones de trabajo y entrevistas realizadas a los principales agentes con actuación e intereses en el mercado de arrendamientos residenciales tanto en Buenos Aires como en Rosario.

<sup>9</sup> Tanto los representantes de la oferta como los de la demanda perciben el siguiente perfil de propietario-arrendador: “Es un mercado muy atomizado (...). Lo que prima es el propietario que tiene una, dos propiedades, por ahorro propio o porque heredó algo o porque se asoció entre varios para comprar una propiedad” (entrevista a Corporación de Empresas Inmobiliarias de Rosario). “Hay de todo, como por ejemplo la persona que tuvo un comercio, le fue bien, compró tres propiedades y con eso vive la madre o refuerza su jubilación” (entrevista a Unión de Inquilinos Argentinos).

<sup>10</sup> Una de las propietarias entrevistadas ponía en evidencia algunas características de esta forma de alquiler: “No firmamos contrato, nada. Por eso alquilo siempre a personas conoci-

Por último, se encuentra el grupo de arrendadores que concibe al alquiler como “profesión” y única forma de ingreso. La opinión mayoritaria de los consultados es que este grupo es altamente heterogéneo y en él se encuentran los propietarios de edificios de inquilinato, los de los llamados hoteles o pensiones, y familias que son propietarias y administradoras de un gran número de inmuebles. Por otra parte, como problema social, el alquiler involucra fundamentalmente a dos grandes grupos de inquilinos. Primero, los sectores de clase media que habitan en apartamentos o casas de buena calidad, especialmente en las grandes ciudades, en cuyo caso predominan los hogares jóvenes con ingresos formales. Segundo, los hogares de menores ingresos —integrados por trabajadores informales o que perciben un alto porcentaje de sus ingresos de manera informal y que no cuentan con garantías—, que alquilan piezas en hoteles, pensiones e inquilinatos en las áreas centrales de las ciudades, o cuartos en villas, asentamientos o barrios populares generalmente periféricos.

El submercado del alquiler formal en Argentina se rige por la Ley 23.091 de 1984. A igual que la anterior norma del gobierno militar (Ley 21.342/76 de Normalización de Locaciones Urbanas), la ley deja la fijación de los precios de transacción a merced del libre juego de la oferta y la demanda, pero introdujo medidas de resguardo para los arrendatarios y de fomento de la construcción de unidades para alquiler.<sup>11</sup>

Los arriendos de vivienda presentan una serie de situaciones de alta variedad y complejidad, las cuales pueden clasificarse, en términos generales, de acuerdo con las categorías que se presentan en el cuadro 4.2, en función del nivel de formalidad tanto del tipo de contratación de alquiler como de la tenencia del inmueble.

Como se puede observar, el mercado informal y el de situaciones intermedias está mayoritariamente dirigido a familias de ingresos bajos y a inmigrantes, ya que ambos grupos se ven afectados por mayores niveles de inestabilidad laboral e ingresos bajos, la imposibilidad de contar con un recibo de sueldo que certifique el ingreso percibido, y la falta de garantías suficientes (Echevarría y Gunther, 2006; Vacatello, 2001). En tanto, el mercado formal concentra los hogares de ingresos altos y medios. En la subsección que sigue se exponen las características que definen cada situación.

---

das o recomendadas y gracias a Dios, nunca, por el momento, tuve problemas. (...) Mi marido es albañil, yo trabajo por horas y no nos alcanza la plata para vivir; así que reformamos la parte de abajo de la casa (lo que antes era el comedor y garaje) y armamos los cuartos para alquilar” (entrevista a propietaria).

<sup>11</sup> En rigor, estas medidas de fomento no tuvieron efecto por diferentes razones.

**CUADRO 4.2** Nivel de formalidad en la tenencia de un inmueble y en la contratación de alquiler

Nivel de formalidad en la contratación de alquiler	Nivel de formalidad en la tenencia del inmueble		
	Tipo de operaciones de alquiler en la ciudad formal	Tipo de operaciones de alquiler en la ciudad informal	
	Hogares de ingresos altos y medios	Hogares de ingresos bajos	Hogares de ingresos bajos
Mercado formal de alquileres	Alquiler de casas y apartamentos con contratos registrados	—	—
Mercado de situaciones intermedias	Alquiler de casas y apartamentos con contratos sin registrar	Alquiler de piezas en hoteles, pensiones e inquilinatos	—
		Alquiler de casas y apartamentos con contratos sin registrar	
Mercado informal de alquileres	Alquiler de casas y apartamentos sin contratos escritos	Alquiler de piezas, casas y apartamentos sin contratos escritos en barrios populares	Alquiler de casas y apartamentos en villas y asentamientos
		Alquiler de piezas en hoteles, pensiones e inquilinatos y en inmuebles varios (no construidos para habitación)	Alquiler de piezas en villas, asentamientos y casas tomadas

Fuente: Elaboración propia.

**Mercado formal de alquiler**

*Alquiler de casas y apartamentos con contratos registrados*

Se trata de aquellas contrataciones realizadas por propietarios formales que cumplen de manera cabal con lo estipulado en la Ley 23.091 y cuya documentación es registrada en la Autoridad Federal de Ingresos Públicos. A esta categoría acceden los hogares con capacidad para ofrecer garantías formales al contrato —generalmente, la propiedad de un tercero, que opera como garante en el mismo centro urbano— y condiciones socioeconómicas suficientes para enfrentar las exigencias de entrada al inmueble, que por lo general equivalen al pago adelantado de cuatro meses de alquiler. En estos casos, la casi totalidad de las operaciones de alquiler se realizan a través de empresas inmobiliarias.

## Mercado de situaciones intermedias

### *Alquiler de casas y apartamentos con contratos sin registrar para sectores de ingresos altos y medios*

Se refiere a las contrataciones de propietarios formales que, cumpliendo con lo reglado en la Ley 23.091, no suelen registrar su documentación en la autoridad impositiva a fin de evadir las cargas fiscales. La información recibida de parte de los actores permite suponer que la tasa de evasión de impuestos en el mercado de alquiler es muy alta. A esta categoría acceden los hogares en condiciones iguales a la anterior, y en un muy alto porcentaje las operaciones son mediadas por inmobiliarias.

### *Alquiler de casas y apartamentos con contratos sin registrar para sectores de ingresos bajos*

Se encuadran en esta categoría las contrataciones de propietarios formales que establecen contratos firmados, aunque sin registrar, con inquilinos de menores ingresos que en general no pueden cumplir con las exigencias contractuales (en cuanto al precio, las garantías y otras condiciones) del caso anterior. Esta modalidad constituye la condición de alquiler más numerosa en los barrios intermedios y periféricos de los grandes centros urbanos. La operación se realiza, generalmente, por trato directo entre propietario e inquilino, y las condiciones de los inmuebles son a veces precarias.

### *Alquiler de piezas en hoteles, pensiones e inquilinatos*

Los hoteles, pensiones e inquilinatos son edificios construidos o adaptados para la función de arrendamiento de cuartos con servicios comunes para hogares de ingresos bajos, y se localizan en áreas centrales y pericentrales de los grandes centros urbanos. En la gran mayoría de los casos presentan un alto nivel de precariedad constructiva y de informalidad en las contrataciones, aunque son reconocidos formalmente por los gobiernos locales como categoría de alojamiento.

## Mercado informal de alquiler

### *Alquiler de casas y apartamentos sin contratos escritos*

Esta categoría engloba aquellos casos en los cuales la relación contractual no está documentada por escrito y abarca un amplio espectro de situaciones, que van desde el alquiler de casas y apartamentos hasta el de habitaciones en viviendas. Según los consultados, esta modalidad se establece entre personas que tienen cierto nivel de confianza mutua o por recomendación de conocidos, tanto en

sectores de bajos ingresos (alquiler a parientes, amigos o conocidos) como en sectores medios (alquiler a estudiantes, empleados de empresas o familias extranjeras que tienen, en numerosos casos, un carácter temporario).

### *Alquiler de piezas en hoteles, pensiones e inquilinatos y en inmuebles varios (no construidos para habitación)*

Para este rubro también es válida la descripción anterior, aplicable a hoteles, pensiones e inquilinatos en los que no se cumple ninguna condición de ajuste a las normas edilicias ni de alquiler establecidas. Además, se asimilan a este tipo de alquiler aquellos casos en los que un propietario legal de una edificación no construida originalmente para residencia —en general depósitos o locales comerciales amplios— subdivide, fuera de las normas y de manera precaria, el espacio cubierto en habitaciones para alojamiento de trabajadores inmigrantes, sean estos argentinos o extranjeros, estos últimos casi siempre indocumentados.

### *Alquiler de casas, apartamentos y piezas en villas, asentamientos y casas tomadas*

Esta última tipología abarca todos los casos de relaciones contractuales informales de inmuebles en situación de tenencia irregular.

## **La oferta**

Desde el sector de la oferta, las organizaciones empresariales y de propietarios se encuentran mucho más estructuradas que las que protegen los derechos de los inquilinos. En algunos casos cuentan con representaciones en varias ciudades del interior del país, trabajan en red (como la Cámara Inmobiliaria Argentina) y tienen una fuerte incidencia en círculos del Poder Ejecutivo y la Legislatura.

En la medida en que la mayor parte del mercado formal de alquiler está compuesta por unidades que pertenecen a pequeños propietarios, estos se constituyen en actores fuertemente defensores de los derechos de propiedad y de alquiler, ya que cualquier conflicto con los arrendatarios (como moras en los pagos) afecta directamente sus ingresos mensuales. Paradójicamente, los grandes arrendadores, en función de su mayor capacidad financiera, suelen tener en su relación comercial más flexibilidad en cuanto a los precios y las exigencias impuestas a los inquilinos.

Asimismo, según la información recolectada, las tres cuartas partes de las operaciones de alquiler del mercado formal argentino se realizan mediante la intermediación de empresas inmobiliarias. De esta manera, el propietario entrega en consignación el inmueble, a través de la suscripción de un contrato de exclusividad

con la empresa. Allí, se estipulan las condiciones y el lapso de tiempo del acuerdo, el rango de precio de alquiler y los honorarios correspondientes a las tareas realizadas por la inmobiliaria.

Como resultado de tal contrato, la inmobiliaria es la responsable de la publicidad del alquiler del inmueble, la exhibición del mismo a los potenciales inquilinos, el estudio de los antecedentes y garantías, y la selección del inquilino. Por estas tareas, las inmobiliarias cobran al inquilino, por lo general, un monto igual a uno y hasta dos meses de alquiler en concepto de comisión (lo cual implica entre el 5% y el 7% del total del contrato). Por su parte, el propietario se encuentra exento de pago por este concepto. Una vez seleccionado el inquilino, se suscribe el contrato y en simultáneo se abona el depósito de un mes por año de contrato y un mes adelantado de alquiler. El depósito es la garantía que resguarda al propietario hasta el final del contrato, para cubrir la entrega del inmueble en perfectas condiciones y sin deudas.

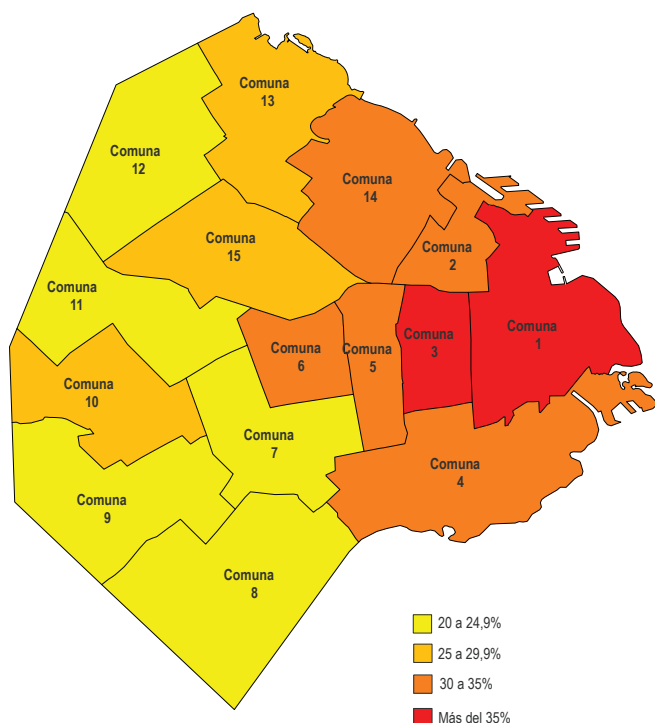
Las garantías constituyen un requisito exigido por los propietarios como reaseguro frente al incumplimiento de pago. En general se solicita otra propiedad ejecutable, preferentemente localizada en la misma ciudad donde se alquila y en algunos casos un doble aval. Este es uno de los obstáculos más importantes para un gran número de hogares y ha dado origen a un mercado de compraventa de "garantías inmobiliarias". Los consultados para este estudio estimaron que 1 de cada 10 garantías presentadas en las inmobiliarias es comprada.

A fin de solucionar este importante impedimento para la concreción del alquiler, algunas entidades financieras han implementado seguros de garantía que presentan variadas modalidades. Sin embargo, debido a su costo, los seguros se han concentrado en el segmento compuesto por sectores medios y estudiantes universitarios de grandes aglomerados que no cuentan con garantías propietarias en la ciudad donde desean alquilar.

Es importante señalar que, en la mayoría de los casos, las inmobiliarias llevan adelante la administración del alquiler de la propiedad, por el que cobran un canon mensual que alcanza entre un 5% y un 10% del costo del alquiler por el mismo período. Las inmobiliarias de tamaño medio en la CABA administran en promedio 400 alquileres mensuales y varias se han convertido recientemente en pequeñas y medianas empresas (PyME) constructoras de pequeños y medianos edificios de vivienda colectiva.

### Localización espacial y calidad

Con respecto a la localización espacial (mapa 4.1), en los sectores urbanos de la CABA se aprecia un claro patrón de distribución de los hogares inquilinos, los que se encuentran en mayor proporción en las comunas del área central de la ciudad

**MAPA 4.1** Hogares inquilinos por comuna en la CABA, 2011 (porcentaje)

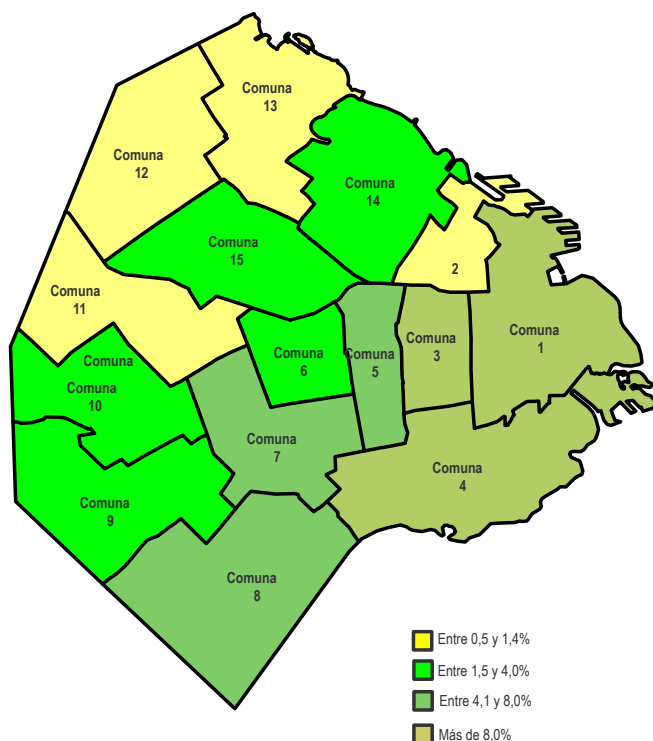
Fuente: DGEyC-GCBA (2011).

y en las adyacentes. Por el contrario, el mapa 4.2 muestra que la tenencia en propiedad es más periférica.

A su vez, en el gráfico 4.5 se presenta la información relativa a la distribución de las distintas formas de tenencia de los hogares según la calidad de la vivienda. Como se observa, en un proceso de importante crecimiento del mercado de alquiler, entre 2001 y 2010 se mantuvo muy alta la participación de los hogares que arriendan viviendas aptas (en el total del país y en la CABA aumentaron casi tres puntos porcentuales respecto de 2001), frente a los que alquilan unidades de bajo nivel constructivo. Esto mostraría que el mercado de alquiler ofrece mayoritariamente unidades de buena calidad y que se concentra en sectores de ingresos medios y altos.

En coincidencia con lo anterior, los hogares inquilinos de viviendas no aptas crecieron en porcentajes sensiblemente inferiores a los anteriores (salvo el caso de hogares que alquilan en viviendas no aptas pero recuperables en los municipios metropolitanos, donde se verifica un alza del 123,1%) y, por lo tanto, redujeron su

**MAPA 4.2** Relación entre hogares en piezas de inquilinatos, hoteles y pensiones y hogares totales por comuna, 2010

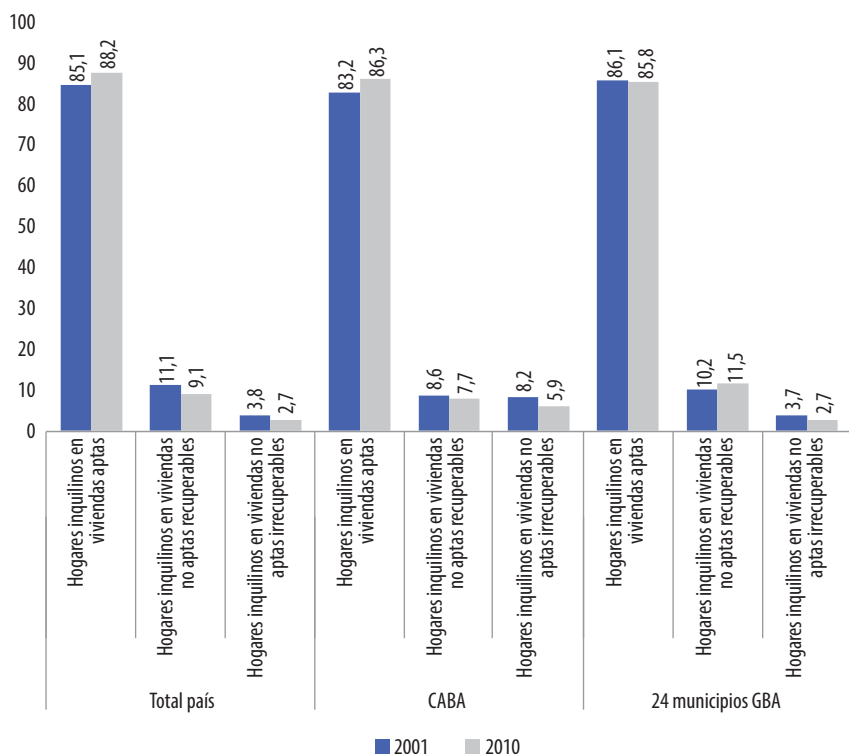


Fuente: Elaboración propia sobre la base de INDEC (2010).

participación total en el mercado de alquiler durante la última década. En forma particular se verifica una reducción de los hogares inquilinos de viviendas irrecurperables y de la tenencia en propiedad informal en esa categoría. Esto se explica por la importante mejora de la calidad del parque habitacional, que se produjo como consecuencia del aumento de los ingresos de sectores populares y la expansión de los programas públicos habitacionales.

A fin de que se pueda observar con mayor detalle la composición del submercado de alquiler de los hogares de menores recursos, que en un porcentaje importante se encuentra asociado a la informalidad, el cuadro 4.3 muestra la evolución entre censos de los hogares inquilinos según los distintos tipos de viviendas no aptas.

En el marco de la reducción de hogares inquilinos en viviendas de baja calidad, se verifica un importante crecimiento en el área metropolitana de los hogares

**GRÁFICO 4.5** Hogares inquilinos según la calidad de la vivienda, 2001 y 2010 (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2001 y 2010).

arrendatarios de Casas B<sup>12</sup> (en la CABA aumentó un 193% y en los municipios un 127%). Esto evidencia el alto dinamismo que tuvo el mercado informal de alquiler en los barrios populares durante la década. Al mismo tiempo, los hogares que arrendaban otros tipos de vivienda precaria exhibieron moderados incrementos si se les compara con los anteriores y con los hogares inquilinos totales, salvo en el caso de las piezas en inquilinatos ubicados en los municipios bonaerenses, que

<sup>12</sup> Casa B es la que presenta al menos una de las siguientes condiciones: tiene piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tiene piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera, alfombra, cemento o ladrillo fijo); o no tiene provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no dispone de inodoro con descarga de agua. El resto de las casas son aptas y consideradas tipo A.

**CUADRO 4.3** Variación de los hogares inquilinos en viviendas aptas y en los diferentes tipos de vivienda no apta

		Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta 2001–10	Variación relativa 2001–10
<b>Total país</b>					
Hogares inquilinos		1.122.208	1.960.676	838.468	74,7%
Hogares inquilinos en viviendas aptas		954.487 (85,1%)	1.729.357 (88,2%)	774.870	81,2%
Hogares inquilinos en viviendas no aptas	Casas B	67.735 (6,0%)	104.364 (5,3%)	36.629	54,1%
	Ranchos y casillas	15.359 (1,4%)	19.774 (1,0%)	4.415	28,7%
	Piezas en inquilinato	57.115 (5,1%)	74.665 (3,8%)	17.550	30,7%
	Piezas en hotel o pensión	21.540 (1,9%)	25.637 (1,3%)	4.097	19,0%
	Local no construido para habitación y vivienda móvil	5.972 (0,5%)	6.909 (0,4%)	937	15,7%
<b>CABA</b>					
Hogares inquilinos		227.545	34.443	115.898	50,9%
Hogares inquilinos en viviendas aptas		189.282 (83,2%)	296.536 (86,3%)	107.254	56,7%
Hogares inquilinos en viviendas no aptas	Casas B	1.653 (0,7%)	4.843 (1,4%)	3.190	193,0%
	Ranchos y casillas	864 (0,4%)	541 (0,2%)	-323	-37,4%
	Piezas en inquilinato	17.947 (7,9%)	21.699 (6,3%)	3.752	20,9%
	Piezas en hotel o pensión	16.718 (7,3%)	18.783 (5,5%)	2.065	12,4%
	Local no construido para habitación y vivienda móvil	1.111 (0,5%)	1.041 (0,3%)	-70	-6,3%
<b>24 Municipios GBA</b>					
Hogares inquilinos		201.186	397.254	196.068	97,5%
Hogares inquilinos en viviendas aptas		173.259 (86,1%)	340.943 (85,8%)	167.684	96,8%

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 4.3** Variación de los hogares inquilinos en viviendas aptas y en los diferentes tipos de vivienda no apta *(continuación)*

		Censo 2001	Censo 2010	Variación absoluta 2001–10	Variación relativa 2001–10
Hogares inquilinos en viviendas no aptas	Casas B	13.892 (6,9%)	31.614 (8,0%)	17.722	127,6%
	Ranchos y casillas	4.922 (2,4%)	7.027 (1,8%)	2.105	42,8%
	Piezas en inquilinato	6.569 (3,3%)	14.040 (3,5%)	7.471	113,7%
	Piezas en hotel o pensión	1.076 (0,5%)	1.473 (0,4%)	397	36,9%
	Local no construido para habitación y vivienda móvil	1.468 (0,7%)	2.157 (0,5%)	689	46,9%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2001 y 2010).

**CUADRO 4.4** Ingreso mensual, afectación del ingreso a vivienda y valor del alquiler de apartamentos de dos y tres ambientes según deciles, CABA (en pesos locales)

Decil de ingresos	Ingreso familiar mensual	Gasto mensual destinado a vivienda (30% del ingreso familiar)	Alquiler de vivienda de dos ambientes			Alquiler de vivienda de tres ambientes		
			Precio mínimo encontrado	Precio máximo encontrado	Precio promedio	Precio mínimo encontrado	Precio máximo encontrado	Precio promedio
1	1.286	386						
2	2.494	748						
3	3.298	989						
4	4.289	1.287						
5	5.215	1.564						
6	6.388	1.916	1.325	2.100	1.670	1.685	3.000	2.190
7	7.903	2.371						
8	9.738	2.922						
9	12.259	3.678						
10	20.817	6.245						

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (cuarto trimestre de 2011) y reporte inmobiliario.

experimentaron un incremento del alquiler de casi un 114%, aunque con un reducido volumen.

En relación con los niveles de accesibilidad social que presenta el mercado de alquiler en las ciudades estudiadas, el análisis de los cuadros que figuran a continuación revela que a fines de 2011 en la CABA y en Rosario los hogares ubicados recién a partir del decil cinco contaban con los ingresos suficientes para arrendar de manera formal una unidad pequeña de dos ambientes en el barrio más barato, mientras que para poder aspirar a un apartamento de tres ambientes en idéntica localización debían estar incluidos en el decil seis. En los municipios metropolitanos, la situación es más compleja, ya que los ingresos son menores a los de la CABA y los precios de alquiler disminuyen en menor proporción. Como consecuencia, recién a partir de los deciles seis y siete los hogares podían arrendar un apartamento de dos y tres ambientes en los municipios con precios más bajos, respectivamente. Los cuadros 4.4, 4.5 y 4.6 comparan los ingresos familiares mensuales por decil de ingreso con el precio mínimo, máximo y promedio de las viviendas en alquiler de dos y tres ambientes para la CABA, el Gran Buenos Aires y la ciudad de Rosario.

**CUADRO 4.5** Ingreso mensual, afectación del ingreso a vivienda y valor del alquiler de apartamentos de dos y tres ambientes según deciles, 24 municipios del GBA (en pesos locales)

Decil de ingresos	Ingreso familiar mensual	Gasto mensual destinado a vivienda (30% del ingreso familiar)	Alquiler de vivienda de dos ambientes			Alquiler de vivienda de tres ambientes		
			Precio mínimo encontrado	Precio máximo encontrado	Precio promedio	Precio mínimo encontrado	Precio máximo encontrado	Precio promedio
1	1.113	334						
2	1.875	562						
3	2.597	779						
4	3.240	972						
5	3.938	1.181						
6	4.737	1.421	1.375	2.025	1.617	1.735	2.545	2.143
7	5.733	1.720						
8	6.907	2.072						
9	8.735	2.620						
10	14.677	4.403						

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (cuarto trimestre de 2011) y reporte inmobiliario.

**CUADRO 4.6** Ingreso mensual, afectación del ingreso a vivienda y valor del alquiler de apartamentos de dos y tres ambientes según deciles, Rosario (en pesos locales)

Decil de ingresos	Ingreso familiar mensual	Gasto mensual destinado a vivienda (30% del ingreso familiar)	Alquiler de vivienda de dos ambientes			Alquiler de vivienda de tres ambientes		
			Precio mínimo encontrado	Precio máximo encontrado	Precio promedio	Precio mínimo encontrado	Precio máximo encontrado	Precio promedio
1	1.101	330						
2	1.895	568						
3	2.616	785						
4	3.129	939						
5	3.881	1.164						
6	4.797	1.439	1.154	1.658	1.406	1.428	2.029	1.704
7	5.816	1.745						
8	7.058	2.117						
9	9.175	2.753						
10	15.148	4.544						

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (cuarto trimestre de 2011) y reporte inmobiliario.

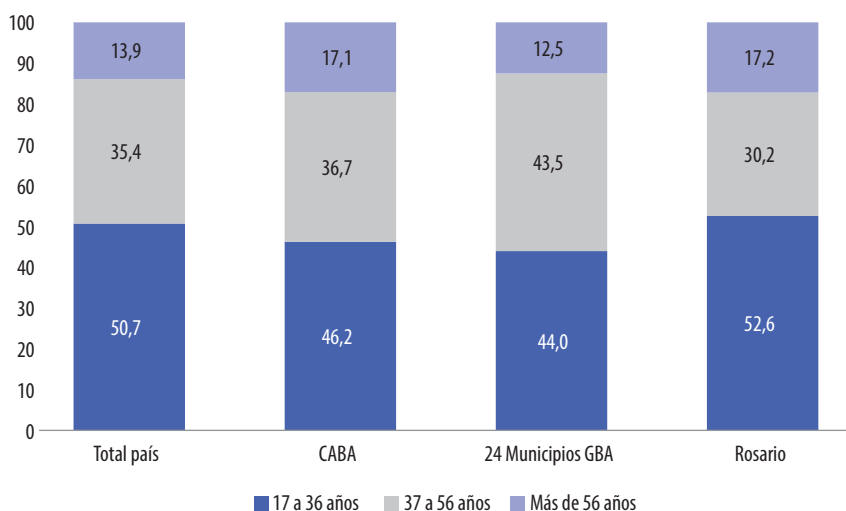
## La demanda

Con respecto a la demanda, se analizaron la composición y las características de los hogares que conforman el submercado del alquiler en las cuatro jurisdicciones, a partir de la información más reciente de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), correspondiente al cuarto trimestre de 2011 (INDEC, 2011).<sup>13</sup> Entre los principales hallazgos, se observa que aproximadamente la mitad de los jefes de hogar inquilinos son jóvenes de entre 17 y 36 años, y que su participación se reduce a medida que aumenta la edad (gráfico 4.6).

En el promedio del país y en la CABA, el tamaño de los hogares inquilinos es reducido, con porcentajes que rondan entre el 58% y el 63% de participación para aquellos compuestos por una y dos personas. En los municipios del conurbano metropolitano el peso específico mayor es el de los hogares que tienen de dos a cuatro integrantes (lo cual coincide con el mayor tamaño promedio que muestran los hogares en esos distritos), y en Rosario casi el 81% está ocupado por una

<sup>13</sup> En la medida en que la EPH se realiza en 31 grandes centros urbanos del país, sus resultados pueden asimilarse a los de la población urbana nacional.

**GRÁFICO 4.6** Cantidad de hogares inquilinos según la edad del jefe de hogar por distrito (porcentaje)



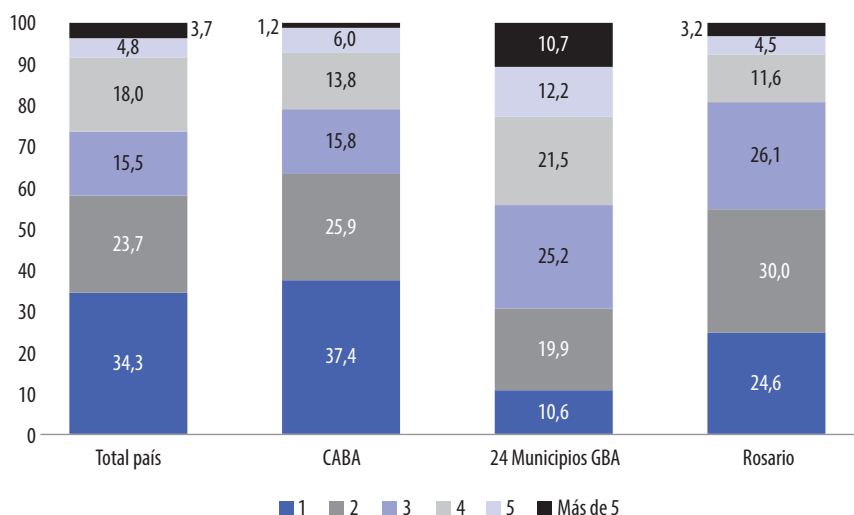
Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2011).

a tres personas (gráfico 4.7). Más allá de estas diferencias se verifica que la mayor demanda de alquiler se concentra en las unidades de vivienda de menor tamaño, especialmente los apartamentos de uno, dos y tres ambientes.<sup>14</sup>

Otra característica de los inquilinos es que los jefes de hogar ostentan un nivel de educación relativamente alto, ya que la gran mayoría cuenta con instrucción secundaria completa y universitaria completa e incompleta. Además, en todos los distritos los jefes de hogar inquilinos son mayoritariamente ocupados. Solo entre el 10% y 20% son inactivos, y gran parte de estos corresponden a jubilados y pensionados, aunque también hay un alto porcentaje de estudiantes. Por la composición familiar más tradicional, en los municipios metropolitanos se verifica un importante número de amas de casa como jefas de hogar.

Como se anticipó, el mercado de alquiler en la Argentina se encuentra desregulado y supeditado al juego de la oferta y la demanda. De tal manera, no existe ningún

<sup>14</sup> En Argentina, un apartamento de un ambiente se compone de un único local de aproximadamente 30 a 36 metros cuadrados con baño; un apartamento de dos ambientes tiene como comodidades un comedor/sala de estar, un dormitorio y un baño (con una superficie total cercana a los 45/50 metros cuadrados); y un apartamento de tres ambientes cuenta con dos dormitorios además del espacio de estar, comedor y baño (con una superficie total que puede variar entre 55 y 75 metros cuadrados).

**GRÁFICO 4.7** Cantidad de hogares inquilinos según tamaño del hogar por distrito (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INDEC (2011).

organismo oficial que registre las unidades habitacionales ofrecidas o bajo contrato de alquiler. Tampoco se controlan ni inspeccionan las condiciones habitacionales de las viviendas que se ofrecen, ni se fija el precio o se categorizan los valores de alquiler.

El alquiler es considerado como una relación comercial entre agentes privados y no como una modalidad para alcanzar el derecho, constitucionalmente consagrado, a una vivienda digna. Los análisis realizados muestran que se trata de un sector altamente atomizado, con relaciones y soluciones de tipo individual que dependen del nivel social al cual pertenezcan los actores. En consecuencia, los inquilinos cuentan con escasos espacios de articulación y organización y, por lo tanto, tienen una muy baja representatividad. Los relevamientos mostraron que sus demandas son canalizadas principalmente a través de las oficinas de defensa del consumidor de las jurisdicciones locales, ya que las organizaciones sociales que atienden la problemática suelen ser débiles para instalarla en la agenda pública.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Una de las organizaciones consultadas señalaba esta debilidad: “Están las asociaciones como la Asociación Platense de Inquilinos (API) en la ciudad de La Plata, con tres años de antigüedad; la Unión de Inquilinos de Tierra del Fuego, y la UAI, que son la únicas tres con personería jurídica. Después también hay blogs y otras páginas en Internet más dispersas, que no tienen representatividad para apoyar acciones o proyectos colectivos” (entrevista a UAI).

Asimismo, la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires trabaja a favor de la protección de los inquilinos de pensiones, hoteles, inquilinatos y casas tomadas. En la última década, en una línea de trabajo centrada en la defensa judicial de casos específicos y en la producción de informes, algunas de las organizaciones de derechos humanos —como el Centro de Estudios Legales y Sociales o la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia— han enfocado su preocupación en cuestiones de hábitat y particularmente en situaciones de desalojo.

En el caso de la CABA, la Defensoría del Pueblo cuenta con una defensoría adjunta encargada de las temáticas de ambiente y desarrollo sostenible, espacio público y servicios, control comunal y vivienda, y desarrollo urbano. En los últimos años, la defensoría ha cumplido un rol activo en el campo del hábitat social de la ciudad capital, a través de acciones judiciales, informes públicos y denuncias en materia de desalojo y de condiciones de vida en villas, inquilinatos, hoteles y pensiones.

En Rosario, la situación presenta algunas diferencias, ya que existe una activa Oficina Municipal de Defensa del Consumidor y una entidad no gubernamental, denominada Centro de Estudios Metropolitanos Concejalía Popular, que logra unificar reclamos, elaborar informes anuales y dar mayor visibilidad pública a la problemática del sector.<sup>16</sup>

## EL ALQUILER INFORMAL: EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

A los efectos de analizar en profundidad las características del mercado informal de alquiler que afecta a los sectores más pobres, se estudió el caso del Área Metropolitana (CABA y 24 municipios del conurbano), en la medida en que es el ámbito donde el fenómeno se expresa con mayor amplitud. El alquiler informal de viviendas abarca tanto las villas y asentamientos informales como los barrios del tejido formal, y se dirige fundamentalmente a la demanda de hogares de trabajadores formales e informales de ingresos medios y bajos que no cuentan con las garantías exigidas en el mercado de alquiler regular.<sup>17</sup> Los mecanismos que explican su

---

<sup>16</sup> Uno de los funcionarios de la Concejalía Popular señalaba: “No hay en Rosario organizaciones de la sociedad civil que atiendan el tema de alquileres ni de acceso a la vivienda. La Concejalía tiene reconocimiento y vienen inquilinos bajo contrato o, cuando finalizan los contratos, a asesorarse o a efectuar reclamos” (entrevista a Concejalía Popular).

<sup>17</sup> Se encuentran comprendidos en este campo el alquiler de piezas en hoteles, pensiones, inquilinatos, casas tomadas, inmuebles varios (no construidos para habitación), así como

funcionamiento tienen fuertes interrelaciones tanto con la escala y las modalidades que asume la informalidad en el ámbito metropolitano de Buenos Aires, como con las características y precios del mercado formal de alquiler y de compraventa.<sup>18</sup>

Según la Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2011), la población residente en villas y asentamientos registrada en el Censo 2010 era de 163.587 habitantes, lo que implica un crecimiento del 52% respecto de 2001.<sup>19</sup> Cerca del 80% se localizaba en los barrios del área sur, como Villa Lugano, Villa Riachuelo, Villa Soldati, Flores Sur, Parque Patricios, Barracas y La Boca (Comunas 4, 7, 8 y 9).

Con datos todavía menos precisos, la información censal y la proporcionada por otras fuentes se pudo estimar que en los municipios del conurbano se emplazaban 510.000 familias en algo más de 860 villas y asentamientos, lo cual significaría un incremento de cerca del 55% respecto de 2001. En el GBA, la ubicación de villas y asentamientos sigue un patrón de clara segregación socio-espacial en las cercanías de los cauces de los ríos y arroyos de la región.

En el contexto de este importante crecimiento poblacional, las investigaciones consultadas señalan que el alquiler de cuartos en las villas se ha incrementado notablemente en los últimos años. Su alta rentabilidad, especialmente en la CABA, ha promovido incluso la construcción de edificios específicos destinados al alquiler de habitaciones<sup>20</sup> (Cravino, 2006; Kismer, 2009). A su vez, ha sido el motor principal de la fuerte densificación edilicia y de las transformaciones físico-espaciales ocurridas en la última década en las villas capitalinas.

Los estudios sobre el funcionamiento del mercado de alquiler en las villas de la CABA evidencian que el arriendo de cuartos ha desplazado a la recepción

---

en villas y asentamientos, y el alquiler de pequeños apartamentos en estos últimos. Además, el GBA (a diferencia de la CABA) se caracteriza por contar con un mercado de cuartos y pequeños apartamentos de alquiler construidos en el mismo lote del propietario de la vivienda y en barrios de tejido formal.

<sup>18</sup> Las interrelaciones que existen entre la escala de los mercados metropolitano y de la ciudad y los precios de los mercados formales e informales no pueden ser explicadas en este trabajo debido a ciertas limitaciones, pero se analizan conceptualmente en diversos textos de la bibliografía utilizada.

<sup>19</sup> La variación absoluta de la población total de la CABA fue de 114.000 habitantes entre 2001 y 2010, mientras que en las villas y asentamientos fue de aproximadamente 56.000 habitantes. Esto supone que la mitad del crecimiento poblacional se debió a población pobre que tuvo como único refugio posible un mercado inmobiliario informal de alto dinamismo.

<sup>20</sup> El estudio de Kismer señala que para una construcción llevada adelante de manera informal con el trabajo del grupo familiar la tasa de rentabilidad del alquiler sobre la inversión realizada es del 30,1% al 43,4% anual (Kismer, 2009:25).

de parientes recién llegados por parte de familiares, lo que constituye el primer acceso de los migrantes a las villas y con ello a la ciudad. Sin embargo, la mercantilización del acceso a la vivienda en estos sectores no ha modificado el modo por el cual se llega, lo que por regla general es a través de conocidos, del contacto “cara a cara” o de las relaciones barriales. Según Cravino (2006), en la medida en que en las villas de la CABA residen altos porcentajes de inmigrantes, los arrendadores y arrendatarios son generalmente de la misma nacionalidad y además el primero vive en el mismo edificio en el que alquila.

Para la misma autora, el alquiler en las villas abarca aproximadamente el 25% de los hogares residentes —dependiendo de su ubicación en la ciudad— y suele tratarse de una habitación con baño compartido y, en algunos casos, esa característica también se extiende a la cocina o el lavadero. Una particularidad importante de este modelo de arriendo es que la rotación es mucho más alta que en el modelo formal y muchas veces no supera el año de duración. Lo anterior está ligado a la propia situación de precariedad en la que se encuentran tanto los arrendadores como los arrendatarios, y el temor de los primeros a que, con el paso del tiempo, el inquilino se —sienta propietario— o reclame derechos sobre la vivienda.

El estudio de Kismer (2009) sobre alquiler informal en las Villas 31 y 31 bis<sup>21</sup> (imagen 4.1) señala que de una muestra de 133 inquilinos, 71,4% eran extranjeros (fundamentalmente de países limítrofes) y 28,6% argentinos. Los cuartos en alquiler tenían un promedio de 20,3 metros cuadrados y la mitad de los encuestados vivía en 16 metros cuadrados o menos; la construcción era precaria y sin acabados o terminaciones; el promedio de personas por cuarto era de 2,5 y el costo promedio, en ese momento, era de \$317,18, con una alta homogeneidad de precios encontrados en los relevamientos. Al momento del estudio, el ingreso promedio de las familias de las Villas 31 y 31 bis era de aproximadamente \$480, es decir, el alquiler significaba casi dos tercios del ingreso.<sup>22</sup>

La información recolectada de diversos estudios previos y las consultas realizadas para este trabajo muestran con claridad que los sectores más pobres se ven

---

<sup>21</sup> Las Villas 31 y 31 bis son adyacentes al puerto de Buenos Aires y al área central y las de mayor crecimiento y densificación de los últimos años en la CABA.

<sup>22</sup> Distintos habitantes de villas y asentamientos consultados para este estudio precisaron que en la actualidad se alquilan cuartos de doce metros cuadrados con baño compartido, cuyos precios varían de acuerdo con la localización del barrio y las comodidades y el tamaño del cuarto. Asimismo, todos fueron enfáticos en señalar las condiciones precarias en las que se encuentran los cuartos y la asimetría en la relación propietario–inquilino: “...son piezas muy pequeñas, en muy mal estado y les meten una cocina adentro, por eso hay tantos incendios (...) No se puede alquilar con chicos, (...) no se puede entrar a la pieza más de las once horas

**IMAGEN 4.1** Vista de la densificación inmobiliaria en la Villa 31, 2010

Fuente: COHRE (véase el sitio web <http://www.cohre.org/regions/argentina>).

obligados a pagar un costo muy alto por un alquiler de muy baja calidad, pero en zonas con servicios de centralidad que les permiten tener un fácil acceso a los beneficios de la localización. Diversos testimonios de vecinos de la Villa 31 permiten dar cuenta de ello.<sup>23</sup>

En cuanto a los inquilinatos, conventillos y hoteles o pensiones de la ciudad capital, según el Censo 2010 (INDEC, 2010), 103.963 personas (45.906 hogares) arrendaban este tipo de vivienda, lo que representa un aumento del 11,3% respecto del Censo 2001. Esto significa que en la CABA residía casi un 40% de los hogares del país que alquilaban piezas de baja calidad en esos establecimientos.

de la noche, en algunos casos comparten dos o tres familias y si se realiza un censo no tienen derecho a ser censados, tienen restringidas las visitas" (entrevista a vecina de Villa Soldati).

<sup>23</sup> "...No tengo pensado irme (...) pero si nos vamos, yo no me voy a ir a un lugar lejos (...) que está a kilómetros de acá y que vamos a tardar como tres o cuatro horas para ir a trabajar" (entrevista a vecino de la Villa 31, en Maldonado y Motta [2008]). "Mucha gente prefiere vivir en la ciudad. Por la educación, el estudio, la universidad, los hospitales. Cuando yo vivía en la provincia, venía a atenderme al hospital de la ciudad, al Piñero, porque allá no tenían nada (...) Ni las fuentes de trabajo, ni salud: en provincia no hay ayuda. La ciudad es mucho más accesible" (entrevista a vecina de Villa Soldati).

Como se muestra en el mapa 4.2, los hogares se concentran en las comunas 1, 3 y 4, que corresponden al área central y el pericentro sur antiguo de la ciudad (barrios de Monserrat, Constitución, San Telmo, La Boca, Barracas y Parque Patricios). El porcentaje de hogares que alquilaban informalmente en inquilinatos, hoteles y pensiones de las comunas 1, 3 y 4 era del 12,5%, 10,1% y 8,2%, respectivamente, cifras que superan holgadamente el promedio del 4% de la ciudad. De esta forma, se concentraban allí más del 54% del total de hogares que residían en inquilinatos, hoteles y pensiones de la ciudad.

De acuerdo con los estudios consultados (Echevarría y Gunther, 2006; Pastrana et al., 1995; Vacatello, 2001), hay algunas diferencias entre el inquilinato, y el hotel o la pensión, si bien en ambos casos el requisito de ingreso se reduce al pago diario o mensual del cuarto de alquiler. El sector cuenta con muy escasas regulaciones específicas y fundamentalmente aloja a una parte de los hogares de trabajadores informales y no calificados de la ciudad.

El inquilinato es menos visible —no tiene cartel, es decir, no se anuncia a la calle—, no tiene obligación de registrarse, y suele accederse a él por trato personal entre conocidos y/o personas que ya se albergan y ofician de nexo con el dueño del cuarto. En algunos casos, se llega a firmar un contrato de alquiler similar al de los inmuebles formales, y el inquilino queda supeditado a la misma normativa con el pago de un alquiler mensual. Sin embargo, los estudios indican que el alquiler es mayoritariamente informal y los inquilinos quedan expuestos a continuos incrementos de precios.

En el caso de los hoteles, el pago es diario (puede arreglarse en forma semanal y hasta mensual) y no existe ninguna regulación para el aumento discrecional de la tarifa, el derecho de admisión ni el desalojo inmediato, aunque tienen la obligación de registrar a los inquilinos y contar con una cartelera de exposición clara en la vía pública. En la CABA los hoteles-pensiones suelen ser el primer lugar de entrada de hogares provenientes de otras ciudades o de aquellos que se ven imposibilitados de poder cubrir el alquiler en otro tipo de inmueble.

En forma contemporánea a las ocupaciones de terrenos en las periferias del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), en la década de 1980 comenzó en la ciudad la ocupación de casas deshabitadas como una nueva estrategia de acceso a la vivienda para aquellos hogares pobres o empobrecidos por las políticas de la última dictadura militar (Cuenya, 1988; Oszlak, 1991). En la actualidad existe un menor número de edificios tomados, debido a las reformas jurídicas de mediados de los años noventa que permitieron un rápido trámite de desalojo. No obstante, en varios de ellos se alquilan habitaciones y, en general, los inquilinos cuentan con escasa información sobre el estatus legal del inmueble (Echevarría y Gunther, 2006).

Así como en el caso de las villas, los inquilinos informales que viven en el tejido formal ponen en valor los beneficios de la vida en la ciudad, entre los que mencionan el acceso a una mejor educación, salud, oferta de trabajo y red de transporte.<sup>24</sup> De acuerdo con Mazzeo et al. (2008), el perfil de los residentes en inquilinatos, hoteles-pensiones y casas tomadas de la CABA presenta una mayor proporción de inmigrantes del resto del país, de los países limítrofes y de Perú (59,6%), en relación con la proporción que tiene la ciudad (37,8%). En general, este perfil corresponde a una población más joven (la edad promedio es 28,5 años versus 38,7 años en la ciudad), con un mayor nivel de fecundidad (3,1 personas por hogar versus 2,1 en la ciudad) y un ingreso promedio familiar que es un 50% inferior al promedio de la ciudad. Asimismo, el costo del alquiler de las habitaciones suele ser similar al de una unidad de vivienda digna en barrios más alejados del centro de la ciudad. Sin embargo, una proporción importante de este segmento de inquilinos privilegia la posibilidad de habitar dentro del radio céntrico de la ciudad con el fin de acceder a diversos servicios.

Los hoteles e inquilinatos se caracterizan por generar una rentabilidad mayor que el alquiler de una vivienda formal en la ciudad. El estudio realizado por Pastrana et al. (1995) muestra que para los hoteles e inquilinatos la tasa de rentabilidad podía alcanzar el 3,5% y el 2% mensual, respectivamente, mientras que en ese momento el arriendo de una vivienda formal producía una renta del 1%.<sup>25</sup>

De acuerdo con el informe del Ministerio Público Tutelar de la CABA (2012),<sup>26</sup> los principales problemas que afectan la calidad de vida de los inquilinos informales en conventillos, inquilinatos y hoteles-pensiones son la precariedad edilicia,

---

<sup>24</sup> El porqué de su elección: "Vivir en la ciudad, en la parte educacional, es mucho mejor. La educación en capital es mejor que en provincia. Hoy en día pienso en mi hijo (...): acá tiene más posibilidades que si yo me voy a la provincia (...). Acá como que tienes a mano más beneficios, tienes los hospitales, las escuelas (...). Los chicos tienen más seguridad en Capital. En provincia siempre hay más peligro (...). Cuando vivía en Glew, trabajaba en una fábrica textil en Once y tenía como dos horas de viaje (...). [En la CABA] tenés la posibilidad laboral, de transporte (...); acá tranquilamente yo puedo venir a las nueve y media de trabajar porque tengo transporte. En provincia, si perdés el tren *fuiste*: porque el trabajo está en capital" (extraído de Estévez Paggi y Gándara, 2012).

<sup>25</sup> En un trabajo muy reciente, una inquilina señalaba: "Sale mucha plata el alquiler. Pagamos \$1.500 (...); cuando ingresé estábamos pagando \$1.300, hace dos meses nos subieron \$100 y ahora nos subieron \$100 más; encima el hotel anda con problemas, hace un tiempo no teníamos ni luz ni agua" (...). Por la plata que estoy pagando por mes, podría alquilarme un apartamento pero me piden un montón de cosas que no tengo, ni puedo presentar" (Estévez Paggi y Gándara, 2012).

<sup>26</sup> El informe fue producido a raíz del incendio de un conventillo en el barrio de La Boca (sur de la CABA), el 24 de mayo de 2012, en el que 32 personas perdieron su vivienda. Disponible en: <http://www.asesoria.jusbaires.gob.ar>.

la informalidad legal y la ausencia de control estatal. El primero se refiere a la débil estructura constructiva (humedad, filtraciones de agua en techos, desprendimiento de revoques en techos y paredes, balcones con riesgo de derrumbe, etc.); la falta de seguridad de los edificios (instalación eléctrica y de gas defectuosas y carencia de matafuegos y/o instalaciones contra incendios), y los problemas sanitarios (falta de fumigación, presencia de roedores, desbordes cloacales, ausencia de revestimientos sanitarios, acumulación de basura, etc.). El problema de la informalidad legal alude a la ausencia de contratos de alquiler y/o de comprobantes de los pagos mensuales que realizan las familias; la administración del inmueble a cargo de personas que no son las propietarias originarias (y que han accedido por ocupación, tenencia provisoria, etc.) y no pueden ofrecer un marco de legalidad al arriendo; la imposibilidad de los inquilinos de efectuar reclamos, y la interrupción de los servicios y retención de sus pertenencias ante la falta de pago. Finalmente, están los inconvenientes provocados por la inexistencia, a nivel local o nacional, de programas que regulen las condiciones de este tipo de edificios de viviendas.

A su vez, en los 24 municipios del GBA se concentra cerca del 15% de los hogares del país que alquilan piezas,<sup>27</sup> aunque estos tienen una baja participación como forma de acceso a la vivienda en el ámbito metropolitano. Frente al 4% promedio de la CABA, los municipios bonaerenses muestran que solo un 0,66% de los hogares totales residía en piezas de inquilinatos y hoteles a la fecha del Censo 2010 (INDEC, 2010).

Los municipios con la mayor participación de hogares inquilinos de piezas son San Fernando y Tigre en el corredor norte metropolitano. Del análisis no se desprende un patrón explicativo claro, debido a que esta forma de acceso a la vivienda puede considerarse marginal frente a otras.

Por último, como se mencionó, los municipios del GBA se caracterizan por contar con un mercado de cuartos y pequeños apartamentos de alquiler contruidos en el mismo lote del propietario de la vivienda y en barrios de tejido formal. De acuerdo con las consultas realizadas, las condiciones para el ingreso se rigen por lazos de confianza y/o por recomendación de terceros, se cobra un mes de adelanto y a veces también un mes de depósito, y en el caso de los cuartos de alquiler una gran mayoría no acepta menores de edad.<sup>28</sup> Asimismo, un alto porcentaje

---

<sup>27</sup> Si se contabiliza la CABA y los 24 municipios del GBA ese porcentaje asciende a casi el 55% del total nacional de hogares en esas condiciones de alquiler.

<sup>28</sup> Una de las propietarias consultadas señalaba: "Armamos dos departamentitos. Cada uno es un cuarto de 5 x 5 metros con baño y con salida independiente a la calle y en el cuarto les puse una piletta y una cocina que ya tenía; entonces se pueden cocinar (...); yo alquilo de palabra a recomendados, y prefiero que sean chicas que trabajan con cama y aparecen solo los viernes, sábados y domingos por acá (...); no acepto chicos porque ensucian y rompen y además porque es un lugar chico para que estén con chicas (...); les cobro un

de los propietarios, sobre todo en los barrios más pobres, son trabajadores que —con conocimientos de albañilería y/o contratación de mano de obra— optan por construir o reformar su vivienda para generar un ingreso mensual adicional.<sup>29</sup> La mayoría de este tipo de cuartos y viviendas en alquiler en los barrios metropolitanos tiene un estado constructivo regular y carece de terminaciones.

## LIMITACIONES QUE PRESENTA EL MERCADO DE ALQUILERES DE VIVIENDA

A pesar de las mejoras económicas y sociales que se verifican en la Argentina en los últimos nueve años, el acceso a la vivienda en general y al alquiler en particular sigue presentando serias dificultades. El submercado de alquiler tiene limitaciones que aún impiden que se convierta en una alternativa de política pública eficaz de acceso a una vivienda digna.

Por una parte, en los últimos años el sector de la construcción y el mercado inmobiliario presentaron altas tasas de actividad, lo que permitió mejorar la calidad constructiva del *stock* habitacional y ampliar la oferta de productos en las ciudades analizadas. Sin embargo, el mercado de nuevas unidades (para venta o alquiler) se concentró en la construcción de edificios de estándares superiores, dirigidos a los sectores de ingresos medios altos y altos, lo que contribuyó a segregar a los hogares de menores ingresos. Estos procesos, que fueron al mismo tiempo causa y efecto del crecimiento económico, tuvieron como consecuencia una fuerte alza de los precios del suelo.

El incremento de la oferta de unidades en alquiler se sostuvo en la inversión de una multiplicidad de pequeños y medianos ahorristas que —beneficiados por el proceso de crecimiento económico— optaron por los bienes raíces como forma de protección de su capital. Esta condición, junto con las expectativas de

---

mes adelantado y un mes de depósito, que cuando me avisa que se va no me paga ese mes y yo me quedo con el depósito” (entrevista a propietario del Barrio La Paz).

<sup>29</sup> En el caso anteriormente citado del Barrio La Paz, se trata de una pareja propietaria que durante 30 años vivió de manera informal y hace cinco años logró regularizar el dominio de su lote a través del Programa de Mejoramiento de Barrios, accediendo de esta manera a la escrituración. Actualmente se encuentra edificando un piso adicional para incorporar más cuartos de alquiler. Otro propietario entrevistado señalaba: “Alquilo tres casas en dos lotes ubicados en Villa del Carmen”. Las viviendas con comodidades de dos dormitorios, cocina, comedor y baño se alquilaban a mediados de 2012 (bajo la misma modalidad descripta más arriba) por “... \$1.200 mensuales y un aumento de 20%. Con el ingreso de ese alquiler [una vivienda] fui construyendo otra casa atrás en el mismo lote para alquilar” (entrevista a propietaria).

valorización en el tiempo que tienen los inmuebles urbanos en las grandes ciudades argentinas, operó de manera decisiva para que el pequeño inversionista sea el actor casi excluyente de la oferta que abasteció una parte del crecimiento de la demanda. Sin embargo, los testimonios coinciden en que el precio del alquiler en el mercado formal se redujo respecto de décadas pasadas.

Así, la oferta presenta dos limitaciones importantes: el relativamente restringido sector social al cual se dirigió (y se dirigen) mayoritariamente las unidades en alquiler y la escala de producción. Con referencia a este último factor, aunque la ley de alquiler contiene un capítulo completo de incentivos para la construcción de este tipo de vivienda, estas herramientas no han tenido aplicación en sus 28 años de vigencia. La explicación del fracaso se centra sobre todo en la dicotomía de que los instrumentos de promoción son casi totalmente de tipo tributario y el mercado inmobiliario argentino es fuertemente evasor. Por tanto, cualquier desgravación impositiva no tiene efectos inductivos en un sistema que abona al fisco gravámenes muy reducidos. Esto explica al mismo tiempo la fuerte oposición de las cámaras empresarias a cualquier intromisión estatal en la actividad, ya que una parte sustantiva de las rentas obtenidas provienen de la opacidad de las transacciones que se efectúan.

En 2010 existía un total cercano a 700.000 unidades de vivienda desocupadas con fines especulativos, de las cuales un tercio se localizaban en la CABA, los municipios del GBA y Rosario. Si bien el número de unidades se incrementó entre censos en un porcentaje muy estrecho, el volumen que presenta esta restricción es altamente significativo si se observa que en el país, en la misma fecha, 2,1 millones de hogares sufrían hacinamiento en viviendas de buena calidad y que el 40% de ellos residía en la CABA y su área metropolitana.

Por otra parte, con referencia al funcionamiento del mercado de alquiler, existen varios factores que limitan su potencialidad. Una restricción importante es el incremento de los costos a causa de la intermediación. Cuando el alquiler se acuerda a través de una empresa inmobiliaria, el costo final a cargo del inquilino se incrementa aproximadamente entre un 7% y un 8% del monto total del contrato, debido a comisiones, depósitos adelantados y cobro de distintos trámites y certificaciones adicionales.

A lo anterior se suman las altas exigencias formales y de garantías frente al incumplimiento de contratos. Como se explicó en este informe, los avaluos preferidos por los propietarios son los de propiedades inmobiliarias (aportadas generalmente por terceros fiadores) que se encuentren localizadas en la misma ciudad en la que se formaliza el alquiler. Esta exigencia es en un alto porcentaje de difícil cumplimiento para los inquilinos de ingresos medios y casi imposible para los de ingresos bajos.

Por otra parte, persisten abusos en las cláusulas contractuales que definen las responsabilidades de las partes. Los representantes de la demanda denuncian que en las negociaciones de los alquileres, la oferta suele incluir en el contrato un cúmulo de obligaciones a cargo del inquilino consideradas ilegales, tales como las relativas a daños estructurales en los inmuebles, las cláusulas indexadoras, el cobro de expensas extraordinarias, los costos adicionales por unidades entregadas en mal estado de conservación y/o con funcionamiento deficiente de sus servicios.

Asimismo, un apreciable porcentaje de trabajadores argentinos cobra parte de sus salarios de manera informal, lo cual dificulta la justificación de los ingresos reales de los potenciales inquilinos. Esta situación promueve mayores exigencias de parte de los propietarios a fin de reducir los riesgos de incumplimiento.

Los factores comentados más arriba, tanto en lo referente al funcionamiento del mercado inmobiliario en general como del mercado de alquiler en particular, explican el crecimiento (de muy difícil medición) de las diferentes variantes que adoptó el alquiler informal en las ciudades estudiadas. Desde esta perspectiva de análisis, el incremento de la categoría inquilinos que muestran las estadísticas incluye un alto porcentaje de contratos informales de diversos tipos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El submercado del alquiler tuvo en el último período una importante expansión. Sin embargo, este crecimiento no fue producto de una política pública expresa en la materia sino de un conjunto de factores socioeconómicos de carácter coyuntural. Entre ellos se destacan la mejora del poder adquisitivo de los ingresos, la modificación en el tamaño y la composición de los hogares, el crecimiento de los precios del suelo y los inmuebles, y la casi total ausencia de crédito hipotecario. Esto implicó que un alto número de familias no pudiera acceder a la propiedad inmueble —como lo promueve el imaginario social más extendido en la Argentina— y que se adoptara el alquiler como opción alternativa.

Por primera vez en más de medio siglo, se ha registrado entonces un crecimiento de la categoría inquilinos a expensas de las otras formas de tenencia. Entre 2001 y 2010 los hogares que alquilaban pasaron de representar el 11% a representar el 16% del total de hogares del país (con un pico de casi el 30% en la CABA), y se registró un aumento de casi el 75% en la cantidad de arrendatarios. Este proceso fue denominado por un actor entrevistado como “la década de la inquilinización de la clase media argentina”, debido a que se centró preferentemente en una parte de ese sector social.

Sin embargo, en forma paralela, un número importante de hogares no accedió al alquiler por diferentes motivos, y esto explica el fuerte engrosamiento de los casos de hacinamiento o convivencia familiar que se presentan tanto en el promedio nacional como en los aglomerados urbanos estudiados. En menor medida, esto expresa también el crecimiento de los hogares ubicados en los segmentos de menores ingresos que optaron por distintas formas de tenencia en propiedad informal y que en el caso de la CABA se verifica de una manera más amplia y preocupante.

En cuanto a la calidad del alquiler, tanto en el promedio del país como en el de la CABA y el GBA, se observa un mayor crecimiento de los hogares que alquilan viviendas aptas. Esto se debe al aumento de la capacidad adquisitiva de los salarios y a que una parte importante de la inversión familiar se concentró en elevar la calidad constructiva de las viviendas. Estas mejoras graduales se reflejaron en las cifras censales y modificaron, por lo menos en parte, la característica tradicional de que el mercado informal de alquiler para hogares de bajos ingresos solo comprendía unidades de gran precariedad constructiva. Así, los datos indicarían que en los últimos años el mercado de alquiler (tanto formal como informal), en simultáneo con la expansión cuantitativa ya comentada, comenzó a ofrecer unidades de mejor habitabilidad.

El presente estudio muestra que la problemática de la ampliación del alquiler como forma de acceso a la vivienda debe ser abordada por una política que articule diversos factores que no se agotan en los aspectos propios y específicos de este mercado.

En primer lugar, la política de alquiler social debe incorporarse de una manera articulada con los esfuerzos, hoy todavía fragmentarios, que en esa materia llevan a cabo el Estado nacional, las provincias y los municipios, y en forma colaborativa con los agentes del mercado y las organizaciones sociales. A su vez, la política habitacional no puede seguir disociada, como hasta ahora ocurre en Argentina, de las políticas urbanas y de gestión del suelo. Esta concepción integral fortalece y amplía el marco instrumental de la gestión urbana habitacional, incorporando un conjunto de herramientas jurídicas, administrativas, financieras y tributarias, entre otras, que permiten un impacto y efectividad mayores en el despliegue de las estrategias de facilitación del acceso a un hábitat digno.

En segundo lugar, dicha política debe contribuir a reducir el número de viviendas deshabitadas. La disminución de las unidades desocupadas por efecto de prácticas especulativas para ampliar la oferta de alquiler depende de dos líneas simultáneas de acción (de castigo y de incentivo) preferentemente centradas en medidas de corte tributario. En ese sentido, se requiere una modificación fundamental de las actuales políticas tributarias —especialmente en los ámbitos

provinciales y municipales— que fortalezca los efectos fiscales y extra fiscales del impuesto predial o inmobiliario en detrimento de los impuestos que castigan la producción y la inversión, atentando contra la competitividad de los agentes económicos. Como se sabe, el impuesto predial es más equitativo socialmente, opera de manera más eficaz contra la especulación inmobiliaria y resulta de más difícil evasión. Así, un robustecimiento de la tributación inmobiliaria permitiría implementar políticas de incidencia directa y de corrección del funcionamiento del mercado de bienes raíces, alentando la oferta de alquiler.

En tercer lugar, la construcción de viviendas para alquiler debe formar parte de procesos de producción social de hábitat. En la misma línea de la recomendación anterior, la ampliación de la oferta por la vía de la construcción de unidades para alquilar depende fundamentalmente de modificaciones del sistema tributario que involucren el fortalecimiento del impuesto inmobiliario como herramienta de incentivo. Sin embargo, estas medidas de promoción deben complementarse con innovaciones en el sistema de producción de unidades habitacionales. Así, el modelo cooperativo uruguayo ha mostrado ser un potente mecanismo para ampliar la oferta de locación social. En Argentina este modelo ha tenido buenas pero muy esporádicas experiencias, debido a la histórica prioridad política de construir conjuntos habitacionales (para ser asignados en propiedad) en bordes periurbanos a través de empresas constructoras.

En función de lo anterior, para ampliar la oferta de alquiler social en condiciones dignas de localización urbana resulta imprescindible la combinación de cuatro estrategias: una política urbana y de gestión del suelo que privilegie la compactibilidad urbana; una política tributaria de premios y castigos, basada en el impuesto inmobiliario; un sistema de financiamiento de características similares a las utilizadas para la construcción de conjuntos en propiedad; y la promoción de formas cooperativas de producción y administración de edificios. Esta articulación es justamente una de las líneas estratégicas que permitiría abrir el sistema de instrumentos incluido en el proyecto de ley de hábitat popular en debate en la legislatura de la Provincia de Buenos Aires.

En cuarto lugar, hay que considerar la construcción de viviendas para arriendo a través de procesos de producción mercantil de viviendas. La promoción del financiamiento y de la construcción de unidades para alquiler a través de los agentes del mercado requiere la modificación del Capítulo III de la Ley 23.091, a fin de crear un sistema eficaz que además deberá articularse con las modificaciones tributarias ya comentadas y con incentivos crediticios.

En quinto lugar, se debe facilitar el acceso a garantías para el alquiler. Como se explicó, uno de los principales obstáculos que presenta el mercado de alquiler formal, y que expulsa a los hogares de ingresos medios y medios bajos al mercado informal, es la presentación de avales satisfactorios para los propietarios. En este

sentido, se proponen tres tipos de acción. Primero: regular, por vía legislativa, y a fin de evitar los abusos denunciados, los alcances y tipos de garantías que serán aceptables en el mercado de alquiler en función de los montos y tiempos de contratación y de las formas de pago. Segundo: ampliar la oferta y reducir las tasas, mediante la autoridad monetaria, de los diferentes tipos de garantías promovidas por el sistema bancario. Finalmente: crear fondos o sistemas de garantías (en parte subsidiadas) a cargo de los gobiernos locales y provinciales y de forma estratificada, de acuerdo con la escala de ingresos y necesidad de los hogares. Cabe destacar que actualmente se encuentran en debate en la Legislatura de la CABA diversas iniciativas que fueron citadas más arriba.

En sexto lugar, debe implementarse un sistema de subsidio social al alquiler destinado a los hogares no propietarios de escasos recursos que presenten un alto nivel de vulnerabilidad, según los siguientes criterios: sentencia de desalojo, situación de calle, integrantes de más de 65 años, integrantes que sufren minusvalías físicas o enfermedades psiquiátricas y residentes en áreas de alto riesgo ambiental y/o de salubridad.

En séptimo lugar, deben promoverse la transparencia y la equidad de las relaciones contractuales. El mercado de las contrataciones de alquiler requiere modificaciones legislativas dirigidas a regular un conjunto de aspectos específicos que le otorguen un marco de justicia, transparencia y equidad. Estas garantías de funcionamiento reducirán los conflictos y crearán incentivos, tanto del lado de la oferta como de la demanda, para ampliar el número de operaciones. En este contexto, los aspectos a regular incluyen: (i) comisiones y honorarios de intermediación; (ii) responsabilidades de arrendadores y arrendatarios; (iii) garantías y depósitos exigibles; (iv) fiscalización de las condiciones edilicias de inquilinatos y hoteles-pensiones y regulación de los precios de acuerdo con dichas condiciones, y (v) claridad en la información proporcionada sobre los diversos aspectos de la transacción.

## REFERENCIAS

- COHRE (Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos). 2005. "El derecho a la vivienda en Argentina. Informe de misión de investigación". Ginebra: COHRE, Secretaría Internacional.
- Cravino, M. C. 2006. "Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana". Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cuenya, B. 1988. "Inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires". Cuadernos del CEUR, Núm. 24. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- DGEyG-GCBA (Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires). 2011. *Encuesta Anual de Hogares*. Buenos Aires: DGEyG-GCBA.
- Echevarría, A. y E. Gunther. 2006. "El alquiler de piezas en hoteles, inquilinatos y pensiones como estrategia de vida: condicionantes sociales para su construcción y despliegue". En: M. Velurtas (comp.), *Espacios de gestión urbano local*. Buenos Aires: Editorial Espacio.
- Estévez Paggi, V. y J. Gándara. 2012. "Mujeres que construyen ciudad. Experiencias de inquilinas en hoteles-pensión en el barrio de San Cristóbal". Trabajo final de la Licenciatura en Trabajo Social. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. (Documento mimeografiado.)
- Gazzoli, R. 2006. "Submercado de viviendas en alquiler". *Medio ambiente y urbanización: gestión urbana. Enfoques e instrumentos*, Núm. 65:49-62 (noviembre), IIED-AL.
- . 2001. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Resultados definitivos para el total del país, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: INDEC.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2001. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Resultados definitivos para el total del país, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: INDEC.
- . 2010. *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Resultados definitivos para el total del país, Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires y Provincia de Santa Fe. Buenos Aires: INDEC.
- . 2011. *Encuesta Permanente de Hogares*. Información del cuarto trimestre. Buenos Aires: INDEC.
- Kisner, R. 2009. "Un análisis empírico de los precios en el mercado informal de las villas 31 y 31Bis de la Ciudad de Buenos Aires". Tesis de Maestría en Economía Urbana. Buenos Aires: UTD.

- Maldonado, M. y A. Motta. 2008. "El derecho al espacio urbano. El caso de la Villa 31 de Retiro en la Ciudad de Buenos Aires". Trabajo de investigación final (TIF) para la Licenciatura en Trabajo Social. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, UBA. (Documento mimeografiado.)
- Mazzeo, V. et al. 2008. "Hábitat y población: el caso de la población que vive en inquilinatos, hoteles, pensiones y casas tomadas de la ciudad de Buenos Aires". *Población de Buenos Aires*, abril, Vol. 5(7):31–44. Buenos Aires: DGEyC-GCBA.
- Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires. 2012. "La situación en conventillos, pensiones e inquilinatos en la ciudad" (informe). Buenos Aires: Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en <http://asesoria.jusbaires.gob.ar/content/la-situacion-en-conventillos-pensiones-e-inquilinatos-de-la-ciudad.html>.
- Osłak, O. 1991. *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Estudios CEDES y Editorial Humanitas.
- Pastrana, E. et al. 1995. "Vivir en un cuarto. Inquilinatos y hoteles en Buenos Aires". En: *Medio Ambiente y Urbanización*. Núm. 50/51, marzo/junio, IIED-AL.
- Pozzo, H. 2010. "¿El sector inmobiliario argentino depende de la soja?" *Valor mundial*, 27 de enero. Disponible en <http://www.valormundial.com/%C2%BFel-sector-inmobiliario-argentino-depende-de-la-soja-00176.html>.
- Secretaría de Comunicación. 2012. "Scioli entrega 2.500 escrituras sociales en Almirante Brown". Pcia. de Buenos Aires: Secretaría de Comunicación. Disponible en [http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?id\\_noticia=14740&i=true](http://www.prensa.gba.gov.ar/nota.php?id_noticia=14740&i=true).
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2010. "La política de vivienda y el mercado de alquiler en Argentina". I Reunión del Comité Técnico de Alquiler Social, 2 y 3 de diciembre, Montevideo, Uruguay.
- Vacatello, L. C. 2001. "Una aproximación diagnóstica de la problemática habitacional de los hoteles y pensiones ubicados en los barrios de Balvanera y Recoleta". Documento 25. Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales, GCBA.



# El alquiler de vivienda en Brasil: limitaciones y perspectivas

*Suzana Pasternak y Camila D'Ottaviano*

## INTRODUCCIÓN

Brasil experimentó su transición demográfica recién a mediados del siglo XX, en parte por su tardía industrialización. Así, a partir de la década de 1950 el país vivió un proceso migratorio campo-ciudad intenso, sobre todo en dirección a las grandes urbes del sudeste industrializado, como São Paulo y Rio de Janeiro. Esto, sumado a un mayor crecimiento vegetativo, explica en parte la expansión urbana y la demanda creciente de viviendas durante las últimas seis décadas. En efecto, la tasa de urbanización pasó del 26,3% en 1940 al 81,2% en 2000.

La velocidad con la que aconteció este proceso tuvo consecuencias importantes para el desarrollo urbano de Brasil. Como lo afirma Maricato (2001:16): “Este es un movimiento de gigantesca construcción en la ciudad, necesario para albergar a esta población, así como cumplir con su trabajo, el suministro, el transporte, la salud, la energía, el agua y otras necesidades. Incluso si la dirección tomada por el crecimiento urbano no ha cumplido satisfactoriamente con todas estas necesidades, el territorio ha sido ocupado y las condiciones se han venido construyendo para vivir en este espacio. Para bien o para mal, de alguna manera, improvisada o no, 138 millones de habitantes viven en las ciudades [en 2000]”.

Desde los años cincuenta es posible constatar la creciente demanda de viviendas en las ciudades brasileñas, pese a que las políticas de Estado en dicha materia no fueron capaces de responder. De hecho, entre las décadas de 1940 y 1960, el aumento de la población de Brasil fue de casi 30 millones de habitantes, mientras que la provisión de viviendas públicas tan solo alcanzó las 142.000 unidades.

Entre 1964 y 1986 el Banco Nacional de la Vivienda (Banco Nacional de Habitação, BNH) fue responsable de la construcción de 4,4 millones de nuevas viviendas, pero solo un tercio del total se destinó a la población de menores ingresos, especialmente a las familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos mensuales. A lo largo de las dos últimas décadas, con el cierre del BNH, las diversas políticas de vivienda han sido responsables de la producción constante de nuevas unidades, pero en un número muy inferior a la demanda existente

En 2008 el déficit habitacional total,<sup>1</sup> calculado por la Fundación João Pinheiro, era de 5,5 millones de viviendas, de las cuales 4,6 millones (83,5%) se encontraban en zonas urbanas y 916.478 (12,5%) en las tres áreas metropolitanas objeto de este estudio (Curitiba, Salvador y São Paulo). Asimismo, un 89,6% del déficit total correspondía a familias con ingresos de cero a tres salarios mínimos.

Como se refleja en el cuadro 5.1, en la región metropolitana (RM) de Curitiba el déficit total ascendía a más de 64.000 viviendas, que representaban alrededor del 6% del *stock* habitacional. En Salvador este total alcanzaba 116.000 unidades, equivalentes al 10% del total. En tanto, en la RM de São Paulo, el déficit representaba un porcentaje menor del total de viviendas (8,2%), pero en términos absolutos equivalía a medio millón de viviendas.

En la RM de São Paulo la principal causa de déficit era el exceso de gasto en alquiler, lo que representaba un 50,3%, seguido por la convivencia involuntaria (29,6%) y la elevada densidad (15,5%). Las viviendas precarias no fueron muy representativas, ya que solamente dieron cuenta de un 3,9% del déficit urbano total. En la región metropolitana de Curitiba la problemática presentaba niveles de incidencia similares, aunque la elevada densidad no era muy representativa, ya que solo incidía en un 4,5% de los hogares urbanos totales (menos de 3.000 hogares). Por su parte, la principal causa de déficit en Salvador fue la convivencia involuntaria (48,6%), seguida

---

<sup>1</sup> El déficit se entiende como la necesidad de construir nuevas viviendas, ya sea para sustituir las unidades habitacionales precarias y la porción correspondiente a la depreciación de las viviendas existentes, o para aumentar el *stock* (reemplazar viviendas precarias, reducir la convivencia familiar involuntaria, aliviar la carga excesiva de los gastos de alquiler y disminuir la densidad extrema en vivienda de alquiler). Otra parte, llamada insuficiencia, refleja problemas en la calidad de vida de los residentes no relacionados con la construcción de nuevas unidades, pero sí con las especificaciones de la casa que son reparables a través de mejoras (viviendas propias con una densidad que requeriría la construcción de más habitaciones; casas con carencia de infraestructura que se podrían mejorar con la implementación de la infraestructura básica que falta; viviendas sin regularización de tierras, en cuyo caso las mejoras se pueden obtener con la legalización de lotes; y hogares sin sanitario, que se pueden mejorar mediante la construcción de un cuarto de baño [en 2008 se introdujeron en el cálculo los tejados inadecuados]).

**CUADRO 5.1** Déficit habitacional en Brasil y regiones metropolitanas de Curitiba, Salvador y São Paulo, 2008

		Brasil	RM Curitiba	RM Salvador	RM São Paulo
Déficit habitacional en valores absolutos	<i>Total</i>	5.546.310	64.635	116.014	510.326
	<i>Urbano</i>	4.629.832	61.716	114.240	504.403
	<i>Rural</i>	916.478	2.919	1.490	5.923
Porcentaje en relación con el stock total de viviendas	<i>Total</i>	9,6	6,3	10,1	8,2
	<i>Urbano</i>	9,4	6,5	10,2	8,3
	<i>Rural</i>	11,0	3,6	7,5	5,4

Fuente: Ministerio de las Ciudades (2011).

por la carga excesiva en el alquiler (45,8%). Tanto la vivienda precaria (3,2%) como la elevada densidad (2,4%) no fueron muy significativas.

A pesar de las diferencias entre las ciudades, se verifica que alrededor de la mitad del déficit siempre se produce por la carga excesiva en el alquiler. Por otro lado, una gran parte se concentra en el grupo de familias que perciben un máximo de tres salarios mínimos: 80,5% para Brasil, 70,9% para la RM de Curitiba, 81,5% para la RM de Salvador y 75,5% para la RM de São Paulo. Esto significa que, del déficit total de 691.000 viviendas para las tres regiones estudiadas, 591.000 familias tenían ingresos inferiores a tres salarios mínimos, lo que explica la alta concentración de déficit debido a la carga excesiva en el alquiler y a la convivencia. Algunos datos relacionados son contundentes: un 9,1% de las familias con demanda de vivienda en Brasil no contaban con ningún tipo de ingreso. Este porcentaje se elevaba al 10,8% en la RM de Curitiba y al 12,2% en la RM de Salvador, pero caía a un 8,7% en la RM de São Paulo (aunque individualmente tenía más de 44.000 familias en dicha situación).

Por lo tanto, a lo largo de seis décadas de intensa urbanización e insuficiente provisión de vivienda pública, el principal problema de la vivienda en Brasil es el déficit de ingresos de las clases de bajos recursos. La disparidad entre el ingreso y los precios de la vivienda es notable. El mercado de bienes raíces de las zonas residenciales legales de Brasil sirve alrededor del 30% de la población (Maricato, 2011). Sin ninguna alternativa en el mercado de bienes raíces, el resto invade terrenos o adelantan tomas irregulares en los barrios. El déficit de vivienda es el resultado de la distribución desigual de ingresos, de la falta de mejores puestos de trabajo y, especialmente, de los altos precios de la tierra, en particular en las áreas metropolitanas.

El acceso a la vivienda a través del alquiler fue fundamental en la primera década del siglo XX, pero experimentó un declive importante, que coincide con la enmienda a la ley de propiedad que congeló los valores del alquiler en la década

de 1940. Como un reflejo de ello, las ciudades brasileñas son escenario de invasiones de tierras; asentamientos irregulares; viviendas de calidad inferior; excesiva densidad; y la construcción impropia en áreas peligrosas, o ambientalmente frágiles, y en áreas periféricas distantes de fuentes de empleo, donde el valor de la tierra es más barato.

El alquiler de vivienda para la población de bajos ingresos se ha restringido a las pensiones y habitaciones en inmuebles ubicados preferentemente en las zonas céntricas de las grandes ciudades brasileñas o al subarrendamiento de habitaciones en la periferia. Rara vez las políticas relacionadas con el alquiler se han considerado seriamente. El recuerdo de leyes de control del valor del alquiler y la inestabilidad de los ingresos, junto con una política pública orientada a la vivienda en propiedad, hicieron que la opción del alquiler se volviera poco atractiva.

Sin embargo, en el último tiempo, tras un cambio importante en la ley de propiedad, se ha puesto el foco en el estudio de la modalidad de la vivienda en alquiler. Por otra parte, la proporción de déficit debido a la carga excesiva en el alquiler en las tres metrópolis estudiadas indica una posible demanda de parte de los hogares con alquiler subvencionado. Este capítulo responde a este renovado interés, presentando un análisis de la investigación sobre el mercado de alquiler en Brasil y estudios de casos correspondientes a las ciudades de São Paulo, Curitiba y Salvador.

## VIVIENDA EN ALQUILER VERSUS VIVIENDA PROPIA: TENENCIA Y ESTRUCTURA DE LA PROPIEDAD EN BRASIL (SÃO PAULO, CURITIBA Y SALVADOR)

### Tendencias demográficas

De acuerdo con el Censo Demográfico de 2010, Brasil registró una población de 190.755.799 habitantes. La población brasileña aumentó más de 19 veces su tamaño desde 1872, cuando se realizó el primer censo. Hasta 1940 las tasas de mortalidad y fertilidad tuvieron valores muy altos. A partir de esa fecha las primeras empezaron a disminuir. Sin embargo, la tasa de fertilidad se mantuvo elevada, lo que resultó en altas tasas de crecimiento de la población en las décadas siguientes.

En los últimos 20 años ha habido cambios importantes en la estructura por edades de la población brasileña: la población está envejeciendo y se evidencia una continua disminución de la fertilidad y mortalidad. La proporción de personas mayores de 60 años pasó del 8,56% de la población total al 10,79%, y la proporción de personas de entre 20 y 59 años ascendió de un 51,27% a un 56,22%. Aun así, la población de entre 20 y 40 años creció en casi nueve millones de personas. Es en

este último grupo donde se concentra la demanda de vivienda, debido a que en dicha etapa de la vida se forman los núcleos familiares. Por otra parte, el aumento de seis millones de personas de edad avanzada también representa la demanda de un determinado tipo de vivienda, ya que las personas mayores suelen vivir solas.

También se observan cambios en la estructura familiar. En el país en su conjunto, los hogares que cuentan con una persona sola alcanzan más del 12%, de los cuales el mayor porcentaje se encuentra en el Sur (donde hay más de tres millones de estos hogares) y el más bajo, en el Norte (con solo 365.000 hogares). Así, de un total que supera las 57 millones de unidades de vivienda en Brasil, siete millones corresponden a viviendas donde solo vive una persona. La previsión para el futuro próximo es que se incrementarán los hogares unipersonales gracias al aumento de la esperanza de vida, que se proyecta superior a 80 años en 2014, y la supervivencia de las mujeres, lo que resulta en un mayor número de mujeres solas.

Esta estructura demográfica augura una posible demanda de viviendas en alquiler: las personas mayores y las personas viudas o divorciadas a menudo no quieren o no pueden invertir sus activos en la compra de una vivienda. Por otro lado, tienen que residir en zonas dotadas de servicios, por lo general cerca del centro urbano; por lo tanto, representan una demanda potencial de viviendas en alquiler pequeñas y bien localizadas.

### Estructura de la tenencia

En el período de esclavitud, hasta 1888, la solución de vivienda para los pobres fue la *senzala* (viviendas de los esclavos). En la primera etapa de la industrialización (1889–1929) las aldeas de los trabajadores fueron la solución que halló el sector privado, con apoyo del gobierno, mientras que la solución espontánea adoptada por los pobres fue la *cortiço* (vecindad). Alquilar se tornó predominante y la política oficial alentó, al menos nominalmente, la construcción de viviendas en alquiler. Después de 1930, en un contexto de auge industrial, migración rural-urbana y crecimiento de las grandes ciudades, la presión popular llevó a la administración de Getúlio Vargas a promulgar la Ley de Tenencia. Al congelar los alquileres, esta ley hizo poco atractiva la inversión en propiedad para alquilar.

La expansión de los perímetros de muchas ciudades condujo a la disminución de la densidad poblacional. El crecimiento de la población urbana se concentró principalmente en las partes periféricas de las ciudades. En 1970, un 56% de la población vivía en zonas urbanas, mientras que en 2000 esta tasa alcanzó el 81,2%. En 2010, la tasa de urbanización fue del 84,3%. En términos absolutos, durante los últimos 40 años las zonas urbanas han incorporado alrededor de 108 millones de nuevos residentes. El resultado fue la formación de ciudades con amplias zonas

periféricas, gran desarrollo de la autoconstrucción y una localización de la vivienda propia en barrios marginales o asentamientos ilegales.

Desde la creación de la Fundación Casa Popular (Fundação Casa Popular, FCP) en 1946 y del Banco Nacional de la Vivienda (Banco Nacional de Habitação, BNH) en 1964, las políticas de vivienda se han centrado en la actividad empresarial del Estado y en la propiedad privada. El desempeño del BNH fue paradigmático: centralizar todos los recursos y difundir una forma similar de intervención en todo el país con la construcción de grandes conjuntos habitacionales periféricos. El formato de actuación era el financiamiento directo de los productores y compradores. Se pensaba que la construcción masiva, con ayuda de las formas industriales de producción, podría resolver la escasez de vivienda urbana.

Por otro lado, los gobernantes creían que la propiedad en sí crearía estabilidad social. Tener un lugar seguro para vivir ha sido importante en muchos países, pero en Brasil constituye un objetivo histórico, por lo que las políticas de propiedad de vivienda han sido la postura dominante desde 1930. Durante el Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, realizado en Buenos Aires en 1938, el delegado oficial de Brasil aconsejó “dar a cada trabajador una casa propia, casas individuales, más bien, casas familiares, porque la libertad requiere un mínimo de propiedad. El hombre que no posee nada es la verdadera definición de anti-social. Queremos que los hombres sean libres, hombres felices” (Bonduki, 1996:175). Del mismo modo, en la década de 1960, el Ministro Roberto Campos afirmó que “la propiedad de la vivienda (...) contribuye más a la estabilidad social que el alquiler. El propietario piensa dos veces antes de entrar en disturbios o vandalismo en la propiedad de los demás y se convierte en un aliado del orden” (Azevedo y Andrade, 1982:110).

El desarrollo del capitalismo en Brasil, la política de favorecer la compra de vivienda y la inestabilidad laboral que ha existido durante décadas —lo que dificulta el pago regular del alquiler—, junto con una tradición inflacionaria, han sido los causantes de la propagación de la propiedad en las ciudades. El cuadro 5.2 muestra que la proporción de hogares inquilinos aumentó entre 1940 y 1960, y disminuyó considerablemente entre 1960 y 2000, pasando del 27,61% al 14,29%. Incluso en la década de 1980, en medio de una grave crisis, el fomento de la propiedad continuó a lo largo del país.

En Brasil, la vivienda en propiedad se concreta a través de una serie de mecanismos como la compra formal, la compra de unidades ilegales y la invasión, pues —de acuerdo con el censo brasileño— la tenencia de tierra, incluso en terrenos invadidos, se clasifica como vivienda propia. El crecimiento de las *favelas* da fe de este último mecanismo: entre 1991 y 2010 el número de asentamientos tipo *favela* creció de 3.197 a 6.329, y la población localizada en ellos pasó de 480.595 en

**CUADRO 5.2** Proporción de viviendas alquiladas en Brasil: estudio de caso de las regiones y municipalidades (porcentaje)

Año	Brasil	Nordeste	Sudeste	Sur	São Paulo	Salvador	Curitiba
<b>1920</b>	—	—	—	—	78,6	—	—
<b>1940</b>	20,85	14,69	27,67	19,62	67,7	—	—
<b>1950</b>	23,13	17,03	30,81	20,70	59,3	58,3	—
<b>1960</b>	27,61	32,33	30,88	20,08	—	52,4	—
<b>1970</b>	22,87	15,95	29,47	19,29	38,2	38,6	—
<b>1980</b>	22,54	14,91	29,25	18,69	35,2	34,8	—
<b>1991</b>	16,38	11,21	20,82	14,18	28,8	19,14	—
<b>2000</b>	14,29	10,60	17,06	9,30	21,6	15,46	17,04
<b>2010</b>	18,32	15,39	20,21	17,05	24,8	20,06	22,50

Fuente: Varios censos demográficos.

Nota: Los datos faltantes no estaban disponibles en los registros históricos del IBGE.

1980 a 1.659.548 en 2000. En 2010 la cantidad de habitantes en *favelas* ascendía a 3.224.529, lo que representa el 5,61% de la población brasileña.<sup>2</sup>

El aumento de la propiedad se produjo en todas las regiones. De acuerdo con el cuadro 5.2, en el Nordeste, Sudeste y Sur se observa un continuo descenso del porcentaje de hogares inquilinos entre 1960 y 2000, cifra que llega a más de 21 puntos porcentuales en el Nordeste y a alrededor de 11 y 13 en el Sur y Sudeste, respectivamente. El Medio Oeste muestra un comportamiento distinto, ya que el porcentaje de hogares inquilinos entre 1960 y 1980 se incrementó. Hay que recordar que la consolidación del Distrito Federal, donde el alquiler era habitual, podría haber influido en este resultado.

El porcentaje de hogares inquilinos se eleva desde 14,29% en 2000 hasta 18,32% en 2010. Este incremento se produce en todas las regiones, con mayor intensidad en el Sur, donde el porcentaje de este tipo de hogares ha aumentado en 7,75 puntos porcentuales.

Para los casos de Salvador, y sobre todo Curitiba, la serie histórica no está completa por falta de información. A pesar de ello, se puede notar que la proporción de viviendas en alquiler en estos dos municipios ha crecido notablemente en

<sup>2</sup> La comparación entre los habitantes de las *favelas* en 2000 y 2010 debe hacerse con precaución, ya que en 2010 la recopilación de datos incluyó fotos satelitales y de investigaciones anteriores. Por lo tanto, el aumento de los habitantes de dichos asentamientos también puede deberse a la mejora en la recopilación de datos, lo que refleja solo parcialmente un incremento real, especialmente en el Norte y Nordeste.

la última década. En Salvador este porcentaje pasó del 15,46% al 20,06%, mientras que en Curitiba hubo un aumento de 5 puntos porcentuales, lo que supera el aumento de 4 puntos porcentuales para Brasil en su conjunto y los 3,2 de São Paulo. De esta manera, en el conjunto del país y en los municipios estudiados se aprecia un incremento del alquiler como opción de vivienda.

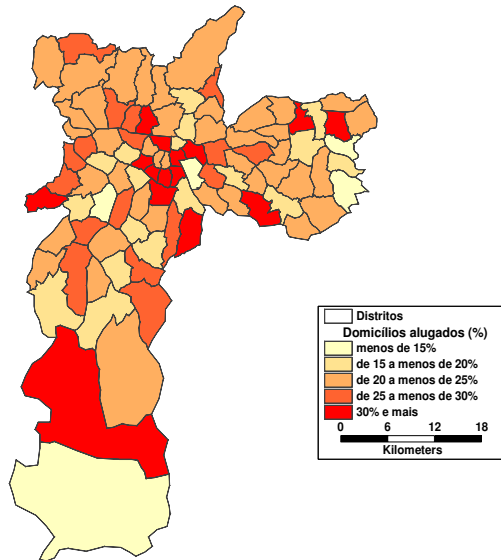
En el Municipio de São Paulo la vivienda en alquiler ha sido predominante desde 1970. Incluso después de la aprobación de la Ley de Arrendamiento (1950), que congeló los alquileres, la proporción de este tipo de hogares ascendía al 59,3%. La ciudad era más compacta y el uso del automóvil no estaba generalizado. El fuerte crecimiento en las afueras de la ciudad comenzó en la década de 1950, gracias a la convergencia de tres factores: la venta de lotes en la periferia, la popularización de la casa propia y la autoconstrucción. La menor oferta de vivienda en alquiler, junto con el estímulo para que las personas fueran propietarias de un lote en la periferia y la expansión del transporte en las carreteras, ampliaron los límites de la ciudad al mismo tiempo que aumentó el porcentaje de hogares en propiedad, especialmente en las afueras. Esta caída del alquiler fue constante desde 1980 hasta 2000.

Como se puede apreciar en el mapa 5.1, la proporción predominante de alquiler se ha mantenido en la banda central, que incluye el centro histórico de la ciudad y algunos barrios más pobres y degradados, con una gran concentración de *favelas*, además de pequeñas propiedades de tipo *kitchenette*. Los distritos con mayor porcentaje de viviendas alquiladas en 2010 se encuentran en la región central del municipio, con la excepción de Vila Maria, un distrito originalmente de clase obrera del lado este de la ciudad. Algunos distritos muy periféricos han presentado una alta tasa de alquiler, como Vila Medeiros, Jaguará y Tucuruvi, en la parte norte de la ciudad.

En Curitiba el porcentaje de hogares inquilinos disminuye del centro hacia la periferia. Al igual que en São Paulo y Salvador, en esta ciudad la mayor proporción de viviendas en alquiler en relación con las viviendas totales se concentra en la zona central, la cual contiene más del 30% del total (mapa 5.2). También ciertos distritos conectados, como São Francisco y Rebouças, muestran una alta concentración de este tipo de vivienda. Los distritos de Centro Cívico, Alto da Gloria, Cristo Rei, Jardim Botánico y Prado Velho se encuentran en una zona conocida como la Regional Matriz, que tiene una población de clase media y media-alta, donde la tenencia en alquiler representa entre el 25% y 30% del total. En esta misma situación se encuentran barrios más periféricos como Lamenha Pequena, en la Región de Santa Felicidade, y Hauer y Capão Raso, en la Región Boqueirão, así como también Riviera en la Región de la Ciudad Industrial de Curitiba (CIC), que contienen población de clase media, clase media-baja y las clases más bajas, respectivamente. En los distritos Mercês y Birrogilho, que también forman parte de la Regional Matriz y

**MAPA 5.1** Hogares inquilinos en la Municipalidad de São Paulo, 2010  
(porcentaje)

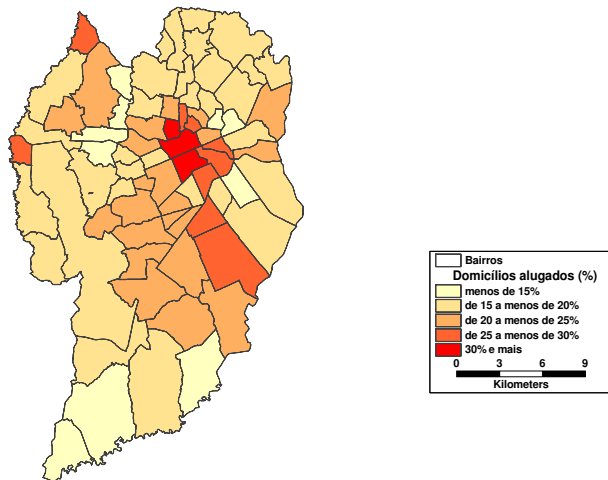
São Paulo 2010



Fuente: IBGE (2010).

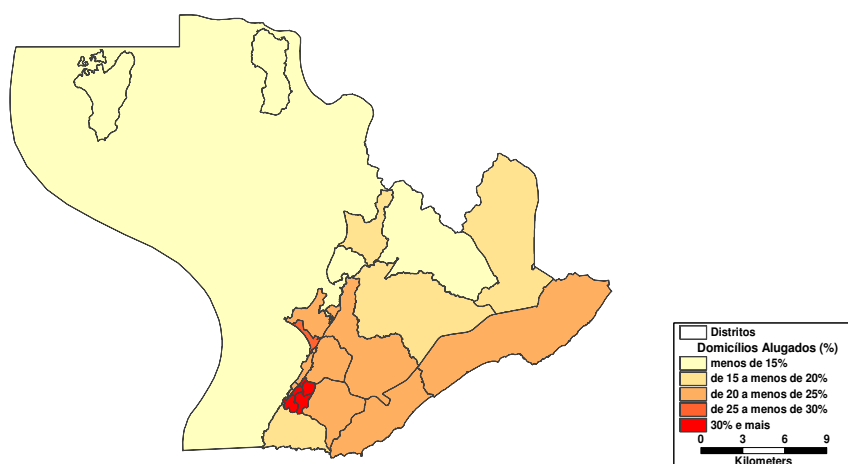
**MAPA 5.2** Hogares inquilinos en la Municipalidad de Curitiba, 2010  
(porcentaje)

Curitiba 2010



Fuente: IBGE (2010).

**MAPA 5.3** Hogares inquilinos en la Municipalidad de Salvador, 2010 (porcentaje)



Fuente: IBGE (2010).

que en gran medida mantienen hogares de clase media y media-alta, la relación entre los inmuebles en alquiler y el total es de alrededor del 25%.

Al igual que en los otros casos, en Salvador la mayor proporción de viviendas en alquiler se concentra en la zona central de la ciudad, donde se alquila más del 30% (mapa 5.3). Si se tiene en cuenta que también se encuentran allí el subdistrito de Santo Antônio, conectado al Pelourinho, Conceição da Praia (en Cidade Baixa), toda la zona central posee el 21% del inventario de alquiler municipal. En contraste, la proporción más baja de alquiler se encuentra en los subdistritos de Pirajá, Valéria y São Cristóvão, en la Región Miolo en las afueras de la ciudad, en los subdistritos de Plataforma, Periperi y Paripé, que están en un suburbio conectado por ferrocarril a los distritos de Cidade Baixa, y en los subdistritos de Maré (insular). En algunos casos, estas áreas están muy por debajo de la media municipal del 20,06% en materia de alquiler, y se caracterizan por su distancia desde el centro de la ciudad y por albergar una población de ingresos más bajos. La proporción de vivienda en alquiler en comparación con el total de propiedades varía de un 14,4% en São Cristóvão a un 4,1% en las islas.

Como muestra el cuadro 5.3, la proporción de viviendas en alquiler es mayor en São Paulo que en Curitiba y Salvador, donde el ingreso es más bajo y la proporción de hogares en los barrios pobres es mayor. Por otra parte, en las tres ciudades

**CUADRO 5.3** Proporción de alquileres, alquiler promedio e ingreso promedio en tres ciudades brasileñas, 2010

Variable	São Paulo	Curitiba	Salvador
Proporción de viviendas alquiladas	24,85%	22,50%	20,06%
Alquiler promedio (salario mín.)	1,17	1,09	0,76
Ingreso promedio de un jefe de hogar (número de salarios mínimos)	4,98	4,71	3,31

Fuente: IBGE (2010).

la proporción de viviendas en alquiler fue siempre mayor en el centro que en la periferia.

La proporción media del ingreso que los inquilinos utilizan para pagar el alquiler asciende a alrededor del 23%, y es ligeramente mayor en São Paulo que en las otras dos ciudades. En São Paulo y Curitiba la proporción de viviendas en alquiler en barrios pobres fue cercana al 9% en 2010 (9,39% de las viviendas en São Paulo y 9,32% en Curitiba). Se puede observar que hay una relación inversa entre la existencia de barrios marginales y el alquiler, pues pese a que están construidas en terrenos invadidos, las unidades en los barrios marginales se consideran tenencia en propiedad por el censo brasileño. Sin embargo, también hay vivienda en alquiler en barrios pobres. La investigación sobre el tema en São Paulo muestra que el valor de arriendo promedio de estas viviendas en los barrios pobres representa aproximadamente un 55% del valor medio en el mercado formal. En general, ser dueño de una casa alquilada en un barrio pobre es una buena inversión para las familias, quienes destinan a ellas sus escasos ahorros.

En las tres ciudades consideradas, la unidad para alquiler, que por lo general es de mampostería con revestimiento exterior, tiene un número de personas por hogar menor que el de la vivienda en propiedad. En São Paulo el hacinamiento es aproximadamente 10% superior al de Curitiba y Salvador, las condiciones son peores, hay menos habitaciones por vivienda y la densidad de los hogares es mayor: 3,42 personas por hogar y 2,08 personas por habitación, lo que supera el límite establecido por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Por lo tanto, las viviendas de las ciudades más grandes parecen estar más hacinadas, debido también a que el valor de la tierra es más caro.

En relación con las condiciones sanitarias, las unidades alquiladas cuentan en su mayoría con suministro público de agua —alrededor de un 99% de cobertura en las tres metrópolis—. Este indicador es mayor o similar cuando se trata de hogares de ingreso medio con vivienda propia. Incluso en São Paulo, la ciudad que

presenta la mejor cobertura sanitaria, la proporción de viviendas en propiedad individual con al menos un punto de agua interno era del 99,16%, cifra inferior al 99,62% de las viviendas en alquiler. Esta mínima diferencia se verifica también en Curitiba, con un 99,47% de las viviendas alquiladas y el 99,10% de las viviendas en propiedad individual conectadas al sistema de abastecimiento de agua. En Salvador, la metrópoli más pobre del Nordeste, los porcentajes ascienden a 99,50% en las unidades en alquiler y a 98,94% en el caso de las viviendas en propiedad individual.

En relación con las instalaciones de aguas residuales, el escenario es el mismo, ya que las unidades alquiladas tienen mejores condiciones que las viviendas en propiedad en las tres metrópolis. Salvador presenta un 4,34% de unidades alquiladas con instalaciones inadecuadas de aguas residuales, mientras que en São Paulo esta proporción es de 3,95% y en Curitiba de 2,05%. La recolección de residuos también es deficiente en Salvador, donde solamente un 63% de los hogares inquilinos cuenta con dicho servicio.

En las tres ciudades, las condiciones de los hogares y la infraestructura de las viviendas en alquiler son mejores que en el caso de las viviendas en propiedad. Por un lado, esto explicaría la razón por la que las unidades en terrenos invadidos de los barrios pobres se calculan como tenencia en propiedad. Por otro, la asociación entre alquiler e ingreso es, generalmente, positiva. En Brasil una porción de la población vive en unidades propias muy precarias y de autoconstrucción en la periferia de la ciudad. El análisis del equipamiento de los hogares muestra que las viviendas propias y las alquiladas tienen televisión, refrigerador y teléfonos móviles. La presencia del automóvil privado es menor en las viviendas alquiladas que en las propias, tanto en São Paulo (39% para alquiler y 60% para vivienda propia), como en Curitiba (54% y 72% para viviendas en alquiler y en propiedad, respectivamente).

Aunque los datos del censo presentan una descripción detallada del perfil de inquilino, solo São Paulo cuenta con información comparativa entre propietarios e inquilinos. Una investigación de SECOVI-FIA, realizada en 1995, desmintió el mito de que el arrendador es el gran rico propietario de varias propiedades en alquiler y proporcionó motivos para la modificación de la normativa sobre protección excesiva del inquilino. La mayoría de los propietarios tiene pocas propiedades: un 72% posee un máximo de dos apartamentos en alquiler y un 82% hasta dos casas. Por lo tanto, la oferta de alquiler proviene de propietarios pequeños, cuyo ingreso familiar es muy similar al del inquilino. Un 59% de los inquilinos pertenece a las clases C y D, mientras que entre los propietarios dicha proporción alcanza un 66%.

Se puede comprobar que la diferencia entre propietarios-arrendadores e inquilinos no es amplia. Los propietarios tienen un nivel de educación más alto que

los inquilinos. En relación con el estado civil, entre los propietarios la proporción de personas viudas y divorciadas es mayor. La actividad de alquiler se presenta generalmente como una estrategia de supervivencia para las personas mayores y para las clases de bajos ingresos.

Por otro lado, se aprecia una amplia diferencia en el estado civil de los jefes de hogar. En São Paulo, un 49% de los jefes de hogar inquilinos son solteros, mientras que los jefes de hogar propietarios con dicho estado civil solo alcanzan un 27%. En Curitiba, la proporción es de 45,40% y 22,51%, y en Salvador de 60,98% y 44,47%, respectivamente. Se puede observar también que entre los inquilinos la convivencia es extensa. Por lo tanto, cualquier programa de alquiler debe tener en cuenta, a efectos de la ejecución del contrato de arrendamiento, la situación específica en relación con el derecho de familia.

En cuanto al perfil del inquilino jefe de hogar, São Paulo y Salvador presentan una proporción similar de hombres, en torno al 56%. Sin embargo, Curitiba muestra una característica específica, ya que la mayoría de los jefes de hogar inquilinos es de género femenino (55%). En cuanto a la estructura por edad de los jefes de hogar, es evidente que los inquilinos son más jóvenes que los propietarios. El ingreso promedio de los jefes de hogar es mayor para los propietarios que para los inquilinos. De esta manera, en São Paulo los propietarios ganan 6,55 salarios mínimos, mientras que los inquilinos, 4,8. En Curitiba el monto es de 6,60 y 4,71, y en Salvador de 3,52 y 3,31, respectivamente.

En São Paulo, Curitiba y Salvador los inquilinos saben leer y escribir, aunque existen diferencias en el grado de escolaridad. Mientras que en São Paulo y Salvador la población con más de 12 años de estudios asciende a 22% y 20%, respectivamente, en Curitiba, a 32%.

Respecto de las condiciones laborales, el 74% de los inquilinos de São Paulo se desempeña en los sectores de servicios y comercio, y en trabajos no calificados, principalmente en el sector formal (60,50%). En tanto, el ingreso promedio es ligeramente inferior a cinco salarios mínimos mensuales, y los ingresos normales varían entre uno y dos salarios mínimos. Casi el 30% de ellos trabaja en casa y un 25% dedica más de una hora de viaje al día.

En Curitiba, un 77% de los inquilinos tiene ocupación, fundamentalmente en el sector formal (63%). La proporción de los que se desempeñan en el sector de comercio y servicios (17,5%) es equivalente a la de los profesionales y académicos independientes (16,6%). El ingreso promedio es de 4,71 salarios mínimos y los ingresos normales varían entre uno y dos salarios mínimos. Por otra parte, un 26% trabaja en casa y un 58% gasta hasta 30 minutos de viaje diarios.

En el caso de Salvador, cerca del 70% tiene ocupación, principalmente en el sector de comercio y servicios (22%), en trabajos no calificados (14%) y en el ámbito

profesional y académico independiente (13%). Además, la mayoría pertenece al sector formal (62%), aunque un 76% no contribuye al sistema de seguridad social. El ingreso promedio es de 3,73 salarios mínimos, para una renta media de 0,76 salarios mínimos, y con una renta modal de uno a dos salarios mínimos. Casi el 30% trabaja en casa y un 20% gasta hasta una hora de viaje diario.

## LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN BRASIL

### La política nacional de vivienda

La primera autoridad nacional de vivienda en Brasil fue la Fundación Casa Popular (FCP), creada durante el llamado “período populista” (1945–64). El gobierno militar estableció el Banco Nacional de la Vivienda (BNH) y el Sistema Financiero de la Vivienda (Sistema Financeiro de Habitação, SFH), gracias a los que se construyeron cerca de 4,4 millones de viviendas, cifra equivalente a un 24% del aumento total de unidades en el período. Sin embargo, solo 1,5 millones de viviendas fueron asignadas a los sectores populares.

La administración Sarney (1985–90) instauró subvenciones en asociación con el gobierno local para servir a las familias con ingresos inferiores a cinco salarios mínimos. La propuesta era financiar 500.000 unidades, pero solo se completaron 20.000.

En el gobierno de Collor de Mello (1990–92), la retórica “modernista” se materializó en propuestas de vivienda orientadas al mercado, asegurando condiciones favorables para la acción del sector privado, incluso en la promoción de la vivienda social. Entre 1990 y 1994 se construyeron cerca de 500.000 unidades en los cuatro principales programas con fondos del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS): el PAIH, el Programa de Vivienda (Prohap), el Programa Popular de Emprendedores (PEP) y cooperativas. Sin embargo, en el gobierno de Itamar (1992–94) se hizo muy poco en materia de vivienda a nivel federal. Se comenzó a hablar de descentralización, y se alentó la creación de fondos y de consejos municipales y estatales.

Por su parte, las propuestas de la administración de Fernando Henrique Cardoso, que comenzó en 1995, siguieron el ejemplo de sus predecesores: tendían a enfatizar las soluciones financieras. Se buscaron nuevas formas de apoyar a la población y optimizar el uso de los recursos. Se puso en marcha un nuevo sistema para atraer inversiones, el Sistema Financeiro Imobiliário (SFI), basado en la lógica de otorgar la garantía del título de crédito directamente al comprador, en lugar de al productor, como había sido hasta entonces, con el objetivo de dar mayor poder de negociación al usuario. Por otra parte, al mismo tiempo se trataba de activar el mercado secundario de bienes de segunda mano.

Cardoso fue reelegido en 1998, pero la crisis del real y la disciplina fiscal fueron condiciones desfavorables para una política de vivienda redistributiva. A mediados de 1998, el gobierno anunció el Programa de Alquiler Residencial (Programa de Arrendamento Residencial, PAR). El PAR, que estaba enfocado en la vivienda social, no se refería a un alquiler puro, sino que se trataba de un arrendamiento con opción a compra (*leasing*), que daría derecho a la propiedad después de 15 años. Con este esquema, el usuario se convertiría en propietario al final del contrato, con el pago total o el refinanciamiento de la deuda. Se implementó un sistema de control de calidad y costos, y el valor del alquiler mensual se fijó en el 0,7% del coste total de la vivienda.

En 2003 asumió la presidencia Lula da Silva. Durante su primer período de gobierno se continuaron las políticas de vivienda de Cardoso, pero se aumentaron sustancialmente los subsidios. Estos, que habían sido casi inexistentes en el gobierno anterior, aumentaron de R\$468 millones en 2002 a casi R\$1.000 millones en 2004. El gobierno de Lula realizó un esfuerzo sin precedentes para llegar a los grupos más pobres. A principios de 2009, después de la crisis de 2008, se puso en marcha el Programa Mi Casa, Mi Vida (Programa Minha Casa, Minha Vida, PMCMV), que planteaba la construcción de 1 millón de unidades. Al igual que la creación del SFH y el BNH, el primer objetivo del programa era promover el crecimiento económico en un momento de crisis internacional. Las inversiones se asignarían de acuerdo con criterios oficiales: un 40% de las unidades a ser construidas serían para familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos, un 30% para aquellos con un nivel de ingresos de tres a seis salarios mínimos y otro 30% para los que ganaran de seis a 10 salarios mínimos (en octubre de 2012 el salario mínimo era de R\$622, es decir, aproximadamente US\$303). Fue la primera vez que considerables subvenciones no reembolsables se destinaron a la construcción de viviendas sociales para los grupos de bajos ingresos y que la asignación se dio de forma diferencial según el grupo socioeconómico.

En 2011 se puso en marcha el PMCMV 2, con el ambicioso objetivo de construir dos millones de viviendas nuevas, de las cuales un 60% estaría destinado a satisfacer la demanda de familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos mensuales y solo un 10% a las familias con ingresos de entre seis y 10 salarios mínimos. En esta segunda etapa del programa, las inversiones sumarían un total de R\$125.700 millones, de los cuales R\$72.600 millones correspondían a subsidios y R\$53.100 millones a financiamiento. Los contratos se establecieron de modo de comenzar en 2014, por lo que el programa aún se encuentra en fase de implementación.

Además, los programas de mejoramiento de barrios también han recibido contribuciones federales a través del Programa de Crecimiento Acelerado (Programa de Aceleração de Crescimento, PAC). Los barrios pobres se han regularizado,

independientemente de su ubicación en las zonas urbanas, excepto cuando se localizan en áreas peligrosas. El objetivo es conservar al máximo el capital invertido en la construcción de espacios por parte de los mismos residentes.

### La política local de vivienda

Desde la creación de la Fundación Casa Popular y más tarde del Banco Nacional de la Vivienda, la política de vivienda ha sido siempre responsabilidad del gobierno federal, incluida la asignación de recursos a través del Sistema Financiero de la Vivienda creado en 1966. Sin embargo, desde mediados de la década de 1980, con el cierre del BNH, las ciudades y estados brasileños comenzaron a organizar programas de vivienda regional. Con la aprobación de la nueva Constitución Federal en 1988, los municipios tomaron un papel de liderazgo, tanto en la gestión de la política municipal como en la del suelo urbano.

En el caso de la ciudad de São Paulo, hay dos autoridades estatales activas: la Compañía Metropolitana de la Vivienda de São Paulo (Companhia de Habitação Metropolitana de São Paulo, COHAB-SP), creada en 1965, con carácter metropolitano pero actuación exclusiva en la ciudad de São Paulo a partir de 1986, y la Compañía de Desarrollo Habitacional y de la Vivienda (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano, CDHU), una empresa estatal cuyo embrión surgió en 1975 con el objetivo de atender a las otras ciudades de la región metropolitana y el norte del estado. Curitiba también tiene una empresa municipal de vivienda, la Compañía de Habitacional de Curitiba (Companhia de Habitação de Curitiba, COHAB-CT), fundada en 1965. En tanto en Salvador, la Empresa Vivienda y Urbanización de Bahía (URBIS), creada en 1969, fue desactivada en 1987.

Durante la existencia del BNH (1964–86) todas las empresas de vivienda eran solo ejecutoras de una parte de los programas federales destinados a la vivienda de sectores de bajos ingresos. Con la disolución del BNH, los gobiernos municipales y estatales comenzaron a buscar nuevas formas de financiamiento de la vivienda. Durante las últimas décadas, las políticas han sido administradas por los departamentos municipales o estatales, de acuerdo con lo dispuesto por el gobierno de turno. El Estatuto de la Ciudad (2001) y la implementación de los Planes Maestros Estratégicos Municipales durante la primera década de este siglo impulsaron un papel aún más activo de los gobiernos locales en los temas de vivienda y desarrollo urbano.

El único municipio estudio de caso que tiene programas especiales de vivienda en alquiler es São Paulo. Curitiba y Salvador solo presentan experiencias específicas con el Programa de Alquiler Residencial (PAR), que no se expandió, y con el alquiler temporal para familias que han sido retiradas de zonas de riesgo social.

## El Programa de Alquiler Social de São Paulo

El Programa de Alquiler Social es el principal plan de vivienda en alquiler de São Paulo. Fue creado por la Resolución Núm. 23 del Consejo del Fondo Municipal de Vivienda y está orientado a satisfacer la demanda de las familias con ingresos de hasta tres salarios mínimos, previamente excluidas de los programas existentes para financiamiento de la vivienda. El objetivo principal del programa es “ampliar las formas de acceso a la vivienda para la población de menores ingresos, que no puede participar en los programas de financiamiento en la adquisición de propiedades, o que, por sus características, no tiene interés en la adquisición, a través de la provisión de unidades de vivienda en alquiler social, ya construidas”.

Esta iniciativa provee unidades de propiedad municipal, construidas con recursos municipales y federales, provenientes principalmente del Fondo de Vivienda Municipal asignado a la adquisición, construcción y/o renovación de edificios. El importe del alquiler a pagar se calcula dividiendo la cantidad invertida en la vivienda por 30 años. A su vez, el alquiler puede representar un mínimo del 10% y un máximo del 15% de los ingresos familiares del beneficiario, en función de los ingresos totales y del número de personas que haya en el hogar.

La COHAB calcula las subvenciones sobre la base de la diferencia entre el valor del alquiler y el valor de referencia. El valor de referencia está formado por las cuotas de inversión, gestión y mantenimiento. La subvención es familiar, no transferible y se renueva por 12 meses, a partir de pruebas de los ingresos familiares. El alquiler se renueva cada dos años. Los gastos de condominio son pagados por los residentes y los costos de mantenimiento de los ascensores y las reformas preventivas son responsabilidad del Fondo Municipal de Vivienda.

Entre los proyectos previstos en el marco del Programa de Alquiler Social solo se terminaron tres: el Parque do Gato, en la margen izquierda del río Tamanduaí; el Complejo Olarias, en Pari (parte central de la ciudad), y la Vila dos Idosos, también en Pari. El Residencial Parque do Gato se llevó a cabo en un área parcialmente ocupada por la Favela do Gato. El complejo dispone de 486 unidades de alojamiento, distribuidas en nueve bloques que comprenden cuatro condominios distintos. El rango de unidades va desde la cocina hasta uno y dos apartamentos con dormitorios (imagen 5.1). El Complejo Residencial Olarias, con 137 unidades, se terminó en 2004. El público objetivo de este proyecto es la población sin hogar (especialmente los recolectores de residuos reciclables), personas que viven en zonas de riesgo, ancianos y discapacitados (imagen 5.2). El complejo Vila dos Idosos (Villa de las Personas Mayores) se terminó en agosto de 2007 y ofrece un total de 145 unidades de vivienda adaptadas al uso específico de la población anciana (imagen 5.3).

En el Plan Municipal de Vivienda 2009–24 se enumeran diferentes programas de intervención, con la aplicación prevista de un nuevo programa dirigido al alquiler social en forma de subsidios, que se utilizará para el pago complementario del alquiler para un número estimado de 162.765 familias en el mercado de alquiler privado. Se propone utilizar recursos para: “Las familias y personas individuales, con un ingreso familiar de hasta tres salarios mínimos mensuales y, de preferencia, que pertenezcan a los segmentos de la población de 60 años y más; las personas que viven en la calle; personas con discapacidad; personas con necesidades especiales; residentes en zonas insalubres y de riesgo. Familias cuyos ingresos sean más de tres salarios mínimos mensuales podrán ser beneficiadas, siempre que los ingresos per cápita no sean superiores a un salario mínimo mensual” (Prefeitura da Cidade de São Paulo, 2011:124).

Es interesante notar la preocupación que entraña definir la población objetivo del programa, pues implica comprender el papel del alquiler en el espectro de las políticas de vivienda social, ya que se destina a los grupos con mayor demanda potencial de este tipo de vivienda. Las mayores dificultades a enfrentar, tanto en el caso del alquiler social como en el del PAR, se relacionan con las altas tasas de incumplimiento en el pago del alquiler y de las cuotas de administración, así

**IMAGEN 5.1** Vista del Residencial Parque do Gato



Fuente: COHAB-SP.

**IMAGEN 5.2** Complejo Residencial Olarias

Fuente: Foto de Mario Nader.

**IMAGEN 5.3** Complejo Residencial Vila dos Idosos

Fuente: Foto de Graco Peixoto.

como con la falta de cuidado del patrimonio público. Otros problemas han sido la pequeña escala de los programas, y la falta de continuidad y el escaso acompañamiento social que se ha dado a los beneficiarios.

El cuadro 5.4 resume las principales políticas de vivienda de Brasil descritas a lo largo de esta sección.

## UNA EVALUACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL: TEMAS LEGALES Y FINANCIEROS

### Legislación de la vivienda en alquiler: Ley de tenencia

En Brasil, antes de la proclamación de la República, la relación entre propietario e inquilino se regía por disposiciones dispersas en diversas ordenanzas. A partir de la década de 1920, el gobierno empezó a intervenir más activamente en el tema. Como puede observarse en el cuadro 5.5, la primera intervención tuvo lugar en 1921, con la Ley de Inquilinato. Fue promulgada en medio del impacto de una crisis de la vivienda en los principales centros urbanos del país, bajo la influencia de la agitación de los trabajadores que se manifestaban en las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo (Bonduki, 1998). Se considera una legislación revolucionaria para la época, cuyo propósito era proteger a los más desfavorecidos: los inquilinos.

### Evolución de la legislación para el alquiler de vivienda

En 1942, el gobierno central congeló los valores de alquiler (Decreto-Ley Núm. 4.598). Lo que debería haber tenido un carácter temporal se mantuvo en vigor durante 20 años y alteró en gran medida el comportamiento del mercado de alquiler residencial en Brasil (Mello, 2007). Según Bonduki, esta Ley de Inquilinato se conceptualizó como un “instrumento de defensa de la economía popular, una estrategia para la destrucción de la clase rentista e improductiva, una medida para reducir el costo de la reproducción de la fuerza de trabajo, un instrumento de la política económica para afianzar el crecimiento del sector industrial, una forma de legitimación del Estado populista. Todo esto explica la aparición y permanencia de la congelación de rentas” (Bonduki, 2004:245).

La congelación del precio del alquiler cambió por completo no solo la relación entre propietarios e inquilinos, sino también la propia producción de vivienda para los segmentos de bajos y medianos ingresos de la población, desalentando la oferta de nuevas unidades de vivienda en alquiler.

**CUADRO 5.4** Políticas brasileñas de vivienda: cuadro resumen

1960	1970			1980			1990			2000		
	64	67	73	79	85	89	92	95		03	08	
	Dictadura militar											
<b>Presidentes</b>	<b>Castello Branco</b>	<b>Costa e Silva</b>	<b>Médici</b>	<b>Geisel</b>	<b>Figueiredo</b>	<b>Sarney</b>	<b>Collor</b>	<b>Itamar</b>	<b>FHC 1</b>	<b>FHC 2</b>	<b>Lula 1</b>	<b>Lula 2</b>
Economía	Crisis económica, alta inflación y deuda externa	Milagro económico (INB 110%), concentración del ingreso	Recesión económica, hiperinflación, alto desempleo y varios planes económicos anti-inflacionarios						Plan Económico Real, e inestabilidad económica		Estabilidad del real y de la economía	
Índice de Gini	0,497	0,565	0,592	0,660	0,620	0,593	0,530					
Política federal de vivienda	Banco Nacional de la Vivienda centraliza los fondos y crea los fondos FGTS y SBPE. Financiamiento a la producción (COHAB, COOP, privados). Años setenta: programas alternativos (Proflurb, Promorar, João de Barro); cierre del Banco Nacional de la Vivienda en 1985			Crisis del sistema financiero de la vivienda	PAIH, Prohap (FGTS); déficit SFH	Déficit SFH	Fondos individuales (fondos FGTS); cartas de crédito PAR, PSH	Revisión de asignación de subsidios 1 (2009) SNHIS/FNHIS MCMV 2 (2011)				
	Banco Nacional de la Vivienda (BNH) y Sistema Financiero de la Vivienda (SFH)			Estructura institucional frágil	SEPUR y SEDU/ PR			Ministerio de Ciudades				

(continúa en la página siguiente)

Políticas brasileñas de vivienda: cuadro resumen <i>(continuación)</i>										
1960	1970			1980			1990			2000
	64	67	73	79	85	89	92	95	03	08
	Dictadura militar			Democracia						
Presidentes	Castello Branco	Costa e Silva	Médici	Geisel	Figueiredo	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1	FHC 2
Política local de vivienda	Compañías locales de vivienda como ejecutoras de los programas federales						Política de descentralización de la vivienda; creación de fondos estatales y municipales para la vivienda		Se consolida el papel de los Consejos Estatales de Vivienda y los Consejos Municipales de Vivienda	
<hr/>										
1965: COHAB-SP y COHAB-CT 1969/1986: URBIS Bahia			1975: CDHU-SP							
<hr/>										
									2002: São Paulo, Programa de Alquiler Social	2004: São Paulo, estipendios para alquiler

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Moreira (2009).

**CUADRO 5.5** Historia de la Ley de tenencia, decretos y leyes

Año	Ley	Comentario
1921	Decreto Núm. 4.403	La primera ley de la propiedad en alquiler
1928	Decreto Núm. 5.617	Incremento de las aglomeraciones urbanas
1934	Decreto Núm. 24.150	Ley de Renovación del Alquiler
1942	Decreto-Ley Núm. 4.598	Congelación de los valores de alquiler
1944	Decreto-Ley Núm. 6.739	Reforma de la ley anterior
1950	Ley Núm. 1.300	Acuerdos de libre alquiler de propiedades desocupadas
1955	Ley Núm. 2.699	Alquiler por un período ilimitado
1964	Ley Núm. 4.494	Fin del régimen de exenciones en las relaciones de propiedad
1965	Ley Núm. 4.864	Aceptación de la indexación de los alquileres
1966	Decreto-Ley Núm. 4	Innovaciones en alquiler no residencial
1967	Ley Núm. 5.334	—
1977	Decreto-Ley Núm. 1.534	—
1979	Ley Núm. 6.649	Intento de sistematizar la legislación sobre el alquiler
1991	Ley Núm. 8.245	Estatuto de Alquiler
2001	Ley Núm. 10.267	Estatuto de la Ciudad
2002	Ley Núm. 10.406	Código Civil
2009	Ley Núm. 12.112	Cambios a la Ley Núm. 8.245/91 para mejorar reglas y procedimientos en el alquiler urbano

Fuente: Mello (2007).

El siguiente paso importante en este tema se dio en 1991 con el Estatuto de Renta (Ley Núm. 8.245), que consolidó por primera vez las rentas de bienes inmuebles urbanos (residencial, no residencial y comercial) en un solo estatuto y los procedimientos pertinentes a ellas. Esta ley trató de equilibrar los intereses de los diversos actores, introdujo claridad en el mercado inmobiliario y marcó un interés del gobierno por desempeñar un papel activo en la regulación del alquiler.

En 2009 se introdujeron algunas enmiendas a la legislación relativa al alquiler con la Ley Núm. 12.112/09, pero no modifican sustancialmente las regulaciones anteriores. Según Jaques Bushatsky,<sup>3</sup> un abogado especializado en derecho inmobiliario, la revisión de la Ley de Tenencia de 1991 fue el resultado de un año de discusiones que involucraron a todos los representantes de la sociedad civil

<sup>3</sup> Entrevista realizada el 28 de julio de 2012.

presentes en el Senado Federal, entre ellos la comunidad de negocios de administración de bienes raíces. Esta normativa no obstaculiza el alquiler para fines residenciales, sino que otorga las mismas garantías del alquiler no residencial al propietario-arrendador de usos residenciales. Otro hecho que pone de manifiesto es que el “Poder Judicial está dispuesto a hacer cumplir la ley”, lo que refleja la actual concepción de que el alquiler debe ser una relación civil, con normas, reglas y códigos. Lo anterior resulta clave para este mercado, ya que una de las restricciones a la inversión para alquiler la constituía el problema de la recuperación de la propiedad, debido a que la legislación protegía en gran medida al arrendatario. Con los cambios, se redujo el límite de tiempo para desalojar a un inquilino. Actualmente en São Paulo el plazo medio es de 60 días y el plazo máximo no debe superar los seis meses.

En este contexto, la promulgación de la Ley de Alquileres en 1991 —junto con la estabilización de la economía— fue muy útil para la defensa del alquiler, en general, y sobre todo permitió la reducción sustancial de las demandas y la estabilización del mercado de inversión inmobiliaria (Mello, 2007). El cuadro 5.6 describe las principales características de esta ley.

El financiamiento de la vivienda

A mediados de la década de 1960 el Sistema de Financiamiento de la Vivienda brasileña (SFR) dio origen a los primeros préstamos hipotecarios del país.

**CUADRO 5.6** Marco general de la propiedad urbana alquiler regulada por la Ley Núm. 8.245/91

Propiedad urbana en alquiler	Residencial	Común: período de 30 meses o más (terminación sin causa)
		Menos de 30 meses (solo de terminación con causa, a menos que el contrato sea superior a cinco años)
		Negociación libre
		Por temporada-período de 90 días (terminación sin causa)
	No residencial	Comercial: comerciantes, industriales o empresarios inquilinos (terminación sin causa), con derecho a renovar
		Civil: inquilinos civiles (terminación sin causa), renovación solamente por ganancias a la sociedad civil
		Especial: escuelas, hospitales, casas de descanso, etc. (terminación con causa)
		Beneficio o ventaja profesional indirectos (terminación sin causa)

Fuente: Elaboración propia.

Hasta ese entonces las iniciativas de vivienda pública en Brasil eran esencialmente inexistentes. De hecho, entre 1937 y 1964 se proporcionaron solo 140.000 unidades de vivienda de interés social, de las cuales más del 85% se construyó a partir de los fondos de pensiones de los principales sindicatos de trabajadores (Bonduki, 1998).

En este punto cabe destacar el problema de la alta inflación, que desalienta la formación de fondos de ahorro debido a la falta de un mecanismo de ajuste de la deuda a la pérdida de la capacidad adquisitiva del dinero.

El SFH en Brasil ha sido capaz de expandirse y crecer debido a dos razones. Primero, introdujo una corrección monetaria por inflación de los préstamos contratados, lo que permitió la formación de fondos de ahorro para el financiamiento a largo plazo. La otra razón se vincula al Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, FGTS), instancia destinada a compensar a los trabajadores despedidos mediante cotizaciones obligatorias. No todos los fondos para el SFH provienen del FGTS, ya que también se recaudan fondos del Sistema de Ahorros y Préstamos del Brasil (SBPE). Este último es operado por los bancos privados y otras instituciones de crédito, de conformidad con regulaciones gubernamentales estrictas.

### El Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio

El FGTS recauda un 8% sobre todos los salarios del sector privado, acumulando fondos que financian el seguro de desempleo. El fondo fue inicialmente coordinado y administrado por el BNH, hasta 1986, cuando la Caixa Econômica Federal (CEF), una institución financiera del gobierno, asumió parte del control de las operaciones. Básicamente, el FGTS financia viviendas de bajo costo de hasta R\$80.000 (US\$39.000).<sup>4</sup> En las ciudades con precios de vivienda más altos el límite se incrementa hasta R\$130.000 (US\$64.000).

Los préstamos del FGTS dependen del nivel de recursos del beneficiario. La renta mensual más alta para calificar para un préstamo FGTS es de R\$3.900 (cerca de US\$1.900), lo que corresponde a aproximadamente nueve veces el salario mínimo mensual. En las ciudades con precios de vivienda más altos el límite se incrementa hasta R\$4.900 (US\$2.400), lo que equivale a 11 veces el salario mínimo mensual. Estos recursos también se han utilizado para financiar infraestructura urbana y de transporte, pero al menos un 60% de los fondos debe destinarse a vivienda.

---

<sup>4</sup> Según el tipo de cambio adaptado al 1 de junio de 2012. Tasa: US\$1=R\$2,04.

## El Sistema Brasileño de Ahorro y Crédito

El Sistema Brasileño de Ahorro y Crédito (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, SBPE) está orientado a financiar viviendas para familias de ingresos medios. Los fondos se recaudan de los depósitos de ahorro de los bancos comerciales y la CEF. Los titulares de los mismos reciben una tasa de interés anual del 6% fijo más una tasa referencial (TR);<sup>5</sup> la rentabilidad es libre de impuesto sobre la renta. Los préstamos SBPE se pueden utilizar para financiar viviendas hasta un límite de R\$350.000 (US\$171.000). El importe máximo de financiamiento es de R\$245.000 (con una relación préstamo-valor del 70%) y la tasa de interés máxima es del 12% por año.

En Brasil la tasa de interés de los préstamos de vivienda generalmente es fija durante la vigencia del contrato. Una hipoteca SBPE puede cubrir la construcción o la adquisición de viviendas nuevas o usadas. La mayoría de los prestamistas SBPE utilizan un acta de cláusula de fideicomiso<sup>6</sup> y emplean principalmente un sistema de amortización constante. La ley requiere que los prestamistas SBPE destinen al menos un 65% de sus depósitos de ahorro a la vivienda.

## La evolución SFH

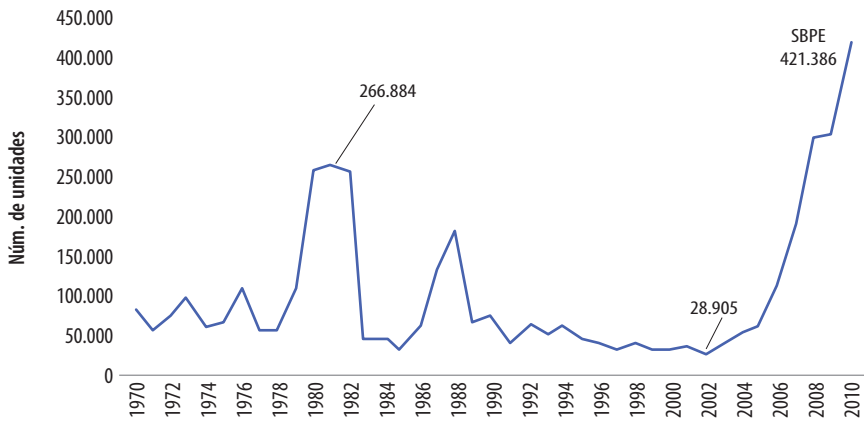
El gráfico 5.1 muestra como el financiamiento de la SFH ha cambiado a través del tiempo, identificándose tres fases:

1. *Consolidación y crecimiento (1964–82)*. Conocido como el “milagro brasileño”, fue un período de rápido crecimiento económico. El producto interno bruto (PIB) de Brasil creció a una tasa media anual del 8,7%. Impulsada por una economía fuerte, la demanda de vivienda se incrementó junto con la demanda de créditos hipotecarios. Para atender a estas necesidades, el Banco Nacional de la Vivienda, actor central durante la década de 1960, consolidó los depósitos y los préstamos bancarios mediante la formación de redes de agentes. En general, el sistema desempeñó un papel crítico en el desarrollo de las ciudades de Brasil como grandes centros de población. Alrededor del 70% de las nuevas viviendas del país fueron financiadas por el SFH en este lapso.
2. *Crisis y desarticulación (1982–2001)*. El conjunto del sistema financiero de vivienda se derrumbó en 1982, durante la crisis de la deuda brasileña. Con el

<sup>5</sup> La tasa de interés referencial es flotante y con corrección parcial inflacionaria adoptada por el SFH.

<sup>6</sup> Escritura de cláusula de confianza: como en los contratos de arrendamiento financiero, el prestatario solo tiene derecho a la casa después del pago total de la deuda.

**GRÁFICO 5.1** Evolución de la hipoteca de las viviendas en Brasil 1970–2010 (en unidades)



Fuentes: Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança (ABECIP), Banco Central CEF.

enfriamiento económico y el alza del desempleo, los retiros de los FGTS aumentaron notablemente. Al caer los salarios, el número de insolvencias se elevó, causando problemas significativos para el sistema de financiamiento de la vivienda. Además, como también hubo un alza de la inflación, el número de nuevos préstamos se redujo significativamente.<sup>7</sup> Para hacer frente a la creciente inflación, los pagos hipotecarios fueron indexados a los salarios prestatarios, pero solo parcialmente.

3. *Reestructuración y recuperación (desde 2001)*. El SFH ha sido capaz de recuperarse gradualmente debido, por una parte, a la mejora de las condiciones de la economía (incluidas la reducción de la inflación y tasas de interés más bajas) y, por la otra, a las reformas regulatorias (incluido un cambio en el tratamiento contable de la FCVS para fines reglamentarios). Las menores cifras de inflación han disminuido las tasas de interés significativamente, y con ellas las cuotas de crédito hipotecario, aumentando la demanda de vivienda.

Otros dos cambios ocurridos en la economía ayudaron al resurgimiento del SFH: uno, la redistribución del ingreso en Brasil y, otro, la creación del Sistema Financiero de Bienes Raíces (SFI). En cuanto al primero, fue clave el establecimiento

<sup>7</sup> En efecto, las tasas de inflación anuales fueron de alrededor del 40% en las décadas de 1960 y 1970, subieron a un 330% en la década de 1980, y llegaron al 764% en el período comprendido entre 1990 y 1994.

en 2004 de la Bolsa Família, parte del paquete de asistencia social del gobierno brasileño conocido como Programa Hambre Cero (Fome Zero).<sup>8</sup> El cambio demográfico de los hogares en Brasil también ha permitido una mejora significativa en la distribución del ingreso, especialmente por la disminución del tamaño de los hogares, que sigue las tendencias demográficas de los países más desarrollados. Entre 1970 y 2010 el tamaño medio del hogar brasileño pasó de 4,8 a 3,3 habitantes. Esta contracción no solo ha contribuido a reducir la desigualdad de ingresos, sino también a elevar el ritmo de formación de nuevos hogares, con el consiguiente aumento en el número de nuevas viviendas necesarias para albergarlos. Según el cálculo de Fundación João Pinheiro Brazil, el déficit habitacional en 2008 alcanzó a 5,55 millones de unidades, de las cuales 4,63 millones corresponden a zonas urbanas. Dado que el número promedio de habitantes por hogar en 2010 era de alrededor de 3,3 personas, esto significa una demanda insatisfecha de más de 18 millones de personas, lo que equivale a alrededor del 10% de la población brasileña.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La carga excesiva de alquiler representa el 32% del déficit de vivienda calculado por la Fundación João Pinheiro Brazil, cifra que llega al 44% para las áreas metropolitanas. Tan solo en la zona metropolitana de São Paulo el déficit asociado a la carga excesiva de alquiler representa un total de 256.000 unidades. Estas familias, con altos gastos mensuales en alquiler, son clientes potenciales para un programa de alquiler social. Otro aspecto importante se refiere a los ingresos de estas familias: del déficit total de 691.000 viviendas para las tres regiones estudiadas, 591.000 familias (89%) tienen ingresos mensuales de hasta tres salarios mínimos. Si se considera a

---

<sup>8</sup> Bolsa Família es un programa de transferencia directa de ingresos, lo que beneficia a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza. El programa atiende a más de 12 millones de hogares a nivel nacional en función de los ingresos familiares por persona (limitados a US\$140 por mes), y del número y la edad de los niños en el hogar. El monto del beneficio recibido por la familia varía entre US\$22 y US\$200. Varios estudios señalan que Bolsa Família ha contribuido de manera destacada a reducir las desigualdades sociales y a disminuir la pobreza. Por ejemplo, el Informe Nacional de Seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio indica que el programa ha disminuido la pobreza extrema, del 12% en 2003 al 4,8% en 2008. Desde 2004 Brasil ha experimentado un aumento significativo de los salarios reales. Por ejemplo, entre 2001 y 2007 los ingresos reales por familia se incrementaron en un 82% anual, lo cual ha allanado el camino para un aumento de los bienes raíces a través de la demanda de crédito hipotecario.

Brasil como un todo, las familias que ganan hasta tres salarios mínimos concentran el 89,6% del déficit de vivienda.

El análisis de la estructura de la propiedad en todo el país y en los municipios objeto de estudio muestra un ligero aumento del alquiler durante la última década. La proporción de viviendas en alquiler es mayor en las áreas centrales de las tres ciudades estudiadas, donde se observa una alta concentración de inquilinatos (*cortiços*) y pequeños apartamentos cocina. Estudios recientes (Abramo, 2009; Baltrusis, 2005; Magalhães, 2012) indican que la vivienda en alquiler ocupa también un lugar importante en el mercado de la vivienda informal, en las favelas y asentamientos irregulares.

Para pensar una política pública de vivienda en alquiler hay que entender la dinámica histórica de la producción de vivienda en Brasil y sus raíces culturales. Después de cuatro décadas, que culminan con el PMCMV (2009–12), esta política mantiene como parámetro principal la construcción de nuevas viviendas en propiedad. Algunas experiencias de programas de vivienda en alquiler como las del Programa de Locação Social en São Paulo tienen un carácter limitado y dependen, esencialmente, de administraciones municipales específicas, lo que dificulta su continuidad y expansión.

El alquiler social suele ser bien aceptado como un programa para complementar otras iniciativas para proporcionar vivienda, pero todavía enfrenta restricciones y prejuicios ligados a la idea de vivir en espacios alquilados. Por el lado del público objetivo de las políticas de vivienda, el aspecto más relevante para abordar parece ser la fijación cultural por la vivienda propia. Es necesario superar la idea de “tengo una propiedad, por lo tanto soy”, una declaración que incorpora la idea de que solo por ser dueño se tiene derecho a vivienda segura. Cambiar estos valores requiere un importante trabajo de sensibilización.

Por parte de las autoridades públicas, el conflicto más grave se refiere a las dificultades y los costos inherentes al mantenimiento de un complejo de vivienda pública. Después de 10 años de administrar complejos de viviendas alquiladas en São Paulo, la experiencia del Parque do Gato es vista como un problema por las autoridades municipales. Los mayores inconvenientes son la sustitución de los inquilinos sin el consentimiento ni el conocimiento de la agencia a cargo, el saqueo de la propiedad pública, las complicaciones para recolectar las cuotas y el alquiler, los altos costos de la subvención y el coste de mantenimiento permanente de las operaciones. Estos aspectos, que son intrínsecos a los programas públicos de alquiler social, hacen que las autoridades se resistan a introducir este tipo de programas a gran escala.

Por estas razones, un programa diseñado para fomentar el alquiler debe proporcionar soluciones viables para los problemas que enfrentan las autoridades

públicas en la gestión de estas operaciones. Aprender de las experiencias internacionales de promoción de la oferta privada de alquiler social puede ser una opción, así como también la creación de asociaciones público-privadas. Al respecto, el Proyecto de Ley Núm. 6.349 de 2009, que está siendo evaluado por la Cámara Federal Baja, propone una alternativa al buscar la creación de un Servicio de Vivienda Social basado en complejos de viviendas públicas y privadas de interés social. Se plantea que “la operación será gestionada por agencias sin fines de lucro, con estatutos que establece la ley con el fin de apoyar y mejorar el nivel de vida de estratos de bajos ingresos, en virtud de acuerdos formales con organizaciones locales para este fin” (art. 17).

Otro aspecto importante a considerar es que el alquiler social en Brasil se entiende como un programa de vivienda para satisfacer una demanda específica. Tanto en la experiencia de São Paulo (actual y en el Plan Municipal de la Vivienda), como en el proyecto de ley mencionado, se dará prioridad a las personas mayores de 60 años, las personas que viven en las calles, las personas en situación de vulnerabilidad o riesgo personal o social, y las personas que viven en zonas de riesgo, zonas insalubres o áreas designadas para la preservación del medio ambiente. Los criterios son muy claros y coherentes, lo cual deja en evidencia una buena comprensión del papel que desempeña el alquiler en las políticas de vivienda social, en un contexto en donde la propiedad privada es hegemónica.

La posibilidad de incentivos fiscales es también un tema clave a tener en cuenta en un programa de alquiler social de mayor escala. El estímulo fiscal podría motivar a pequeños y grandes inversionistas privados a asociarse en proyectos de alquiler social. En las entrevistas muchos promotores de bienes raíces mencionaron esta alternativa.

En cuanto a la tenencia de la tierra, aun cuando se cuenta con una legislación urbanística completamente estructurada, como es el caso del Estatuto de la Ciudad (Estatuto da Cidade), el acceso a la tierra en zonas urbanas sigue siendo un problema en Brasil, donde el papel social de la propiedad todavía no ha echado raíces. Por esta razón, las subvenciones para la creación de una reserva de suelo público serían bienvenidas.

Por último, la consolidación de un programa de alquiler social debe integrar la construcción de complejos de vivienda pública y la expansión de programas de subsidios para alquiler existentes. El programa de subsidios a la demanda para el alquiler debe ampliarse para ofrecer a los ciudadanos de bajos ingresos acceso a una vivienda digna. Además, los subsidios deben tener en cuenta la realidad del inventario de bienes inmuebles de cada municipio, tanto en el mercado regular como en el mercado irregular, y sus características locales, tales como el valor del

alquiler, la ubicación de la unidad y el tipo de vivienda, con el fin de proporcionar una solución real a las familias beneficiarias.

En suma, la política de vivienda no debe limitarse a la producción de unidades para la venta, sino que debe ofrecer alternativas a segmentos de la población que no pueden o no quieren ser propietarios de vivienda. Sin embargo, es recomendable que cualquier intervención para incentivar la vivienda en alquiler en Brasil sea gradual y tenga en cuenta las características del contexto.

## REFERENCIAS

- Abramo, P. 2009. "O mercado informal de solo em favelas e a mobilidade residencial dos pobres nas grandes cidades: um marco metodológico". *Coleção Habitar*, 10.
- Azevedo, S. y L. A. G. Andrade. 1982. "Habitação e poder-da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação". Rio de Janeiro: Zahar.
- Baltrusis, N. 2005. "O mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação das cidades". (Tesis doctoral.) São Paulo: FAUUSP.
- Bonduki, N. 1996. "Habitat: práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras". São Paulo: Studio Nobel.
- . 1998. "Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria". São Paulo: Estação Liberdade.
- . 2004. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2010. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Magalhães, A. F. 2012. "A configuração da propriedade imobiliária em favelas e seus processos de formalização: análise a partir de um estudo de caso". En: S. Simões, M. A. Da Silva Mello, L. A. Machado da Silva y L. De Luna Freire (org.), *Favelas cariocas: ontem e hoje*. Rio de Janeiro: Garamond.
- Maricato, E. 2001. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes.
- . 2011. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Mello, F. P. L. 2007. "A transformação da propriedade imobiliária na cidade de São Paulo no período de 1980 a 2005: o caso dos produtos de locação de uso residencial". (Disertación de maestría.) São Paulo: Universidade São Judas Tadeu.
- Ministério das Cidades. 2011. *Déficit Habitacional no Brasil 2008*. Brasília: MCidades.
- Moreira, F. A. 2009. "O lugar da autogestão no Governo Lula". (Tesis doctoral.) São Paulo: FAUUSP.
- Prefeitura da Cidade de São Paulo. 2011. *Plano Habitacional do Município de São Paulo 2009–2024*. São Paulo: Prefeitura da Cidade de São Paulo.

# El alquiler en una política habitacional dinámica en Chile

*Francisco Sabatini, Isabel Brain, Antoine Casgrain, Pía Mora e Ignacia Polanco*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los mercados de alquiler de vivienda será un tema central que orientará la política pública chilena en el futuro próximo. El fomento de la vivienda en alquiler permitirá enfrentar las dificultades de acceso a la vivienda formal bien localizada que experimentan hoy los grupos urbanos vulnerables en las ciudades chilenas. Por eso, el estudio del mercado de alquiler es una tarea prioritaria.

Chile ha reducido significativamente su déficit habitacional a través de una sostenida política de vivienda social, que canaliza subsidios a la demanda desde inicios de los años ochenta. Para el caso del decil de ingresos más bajo, dicho déficit disminuyó de un 53,4% a un 19% de los hogares entre 1990 y 2006. La entrega de un subsidio directo (*voucher*) a las familias, a través de un sistema único de puntaje que reconoce la vulnerabilidad social y el esfuerzo de ahorro, ha apuntalado una incesante producción de vivienda social por parte de empresas privadas. Esta política ha favorecido de forma preferente al quintil de hogares más pobres, los cuales hoy acceden a la casa propia prácticamente sin costo.

El Estado ha tenido un importante peso en la formación del actual parque habitacional. Entre 1990 y 2006, 8 de cada 10 viviendas fueron adquiridas con algún tipo de subsidio habitacional (Funasupo, 2006). En 2010, un 78,1% de los hogares de las regiones Metropolitana, Coquimbo, Valparaíso y Araucanía era propietario de su vivienda (Minvu, 2010). A ello se agrega que una muy baja proporción de los hogares chilenos, menos del 1%, vive en asentamientos informales llamados

“campamentos”<sup>1</sup>. Así, el déficit habitacional, entendido como cantidad de viviendas faltantes, no constituye el centro de la cuestión de la vivienda social en Chile.

Esta exitosa política de vivienda enfrenta hoy importantes desafíos, principalmente relacionados con el acceso al suelo urbano bien localizado. La política eficiente de asignación de subsidios habitacionales a los hogares ha tenido como consecuencia la producción masiva de habitaciones espacial y socialmente segregadas, lo cual ha ido en detrimento de las oportunidades de integración y cohesión social. En un contexto de flexibilidad laboral, cuando la localización en el espacio urbano pasa a ser crítica, la segregación residencial<sup>2</sup> y la formación de grandes aglomeraciones de vivienda social, y por lo mismo, la existencia de homogeneidad social, se vuelven un hecho negativo que empobrece más a las personas y que las pone en riesgo de experimentar los problemas del gueto. El desempleo, la falta de acceso a servicios, la inseguridad frente al crimen —que afecta especialmente a las mujeres— y las escasas posibilidades de estudiar se cuentan entre los fenómenos que se agudizan con la segregación residencial, especialmente en las ciudades chilenas más grandes.

El funcionamiento de los mercados del suelo y las alzas persistentes de los precios de los terrenos, la integración vertical de los proyectos de construcción de vivienda por el promotor inmobiliario, los planes de obras públicas urbanas de escala regional y la transformación del patrón tradicional de segregación residencial son factores que han llevado a una virtual expulsión de la vivienda social para los hogares más vulnerables más allá de los bordes de las ciudades. Del total de viviendas construidas en la Región Metropolitana para el quintil más pobre de hogares entre 2006 y 2011, apenas un 8% se ubicó dentro del Área Metropolitana de Santiago (AMS), lo que configura un preocupante escenario de segregación de escala regional.

Por otra parte, las ciudades del país exhiben una reciente pero clara tendencia hacia la densificación, esto es: hacia una reducción del crecimiento periférico. Entre otras razones, se debería a cambios en las preferencias de localización de los hogares, incluidos los de estratos bajos portadores de un subsidio habitacional. La localización está cobrando una importancia creciente en las decisiones de movilidad

---

<sup>1</sup> En Chile hay 657 campamentos, con 83.862 residentes y 27.378 hogares (Minvu, 2011b), lo que representa el 0,5% de la población estimada del país en 2011 por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

<sup>2</sup> La segregación residencial se entiende como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001).

residencial de los hogares, y el mercado habitacional muestra un paulatino ajuste a dichas preferencias en los estratos de ingresos medios. Actualmente, la cuestión de la vivienda social ya no se centra tanto en el acceso a una vivienda formal sino más bien en el hecho de tener una vivienda integrada a la ciudad y sus oportunidades. Para ello, es clave poder acceder a suelo urbano bien localizado, tanto en términos funcionales como sociales.

En tal contexto, el alquiler tiene un rol clave que desempeñar. A diferencia de otros países de América Latina, el alquiler en Chile no tendría como principal ventaja la reducción del déficit habitacional. Como hemos mencionado, permitiría enfrentar la localización lejana y socialmente segregada de la vivienda social —fenómeno al que también se denomina “déficit urbano”— y, además, ayudaría a hacer frente al deterioro de una parte significativa del *stock* de vivienda, especialmente los apartamentos de menor tamaño que se encuentran en las áreas peri-centrales y periféricas.

Todo indica que el alquiler se está expandiendo en Chile. Los mercados de trabajo flexibles, con empleos de corta duración y baja protección, y las bajas tasas de desempleo hacen del lugar de residencia un factor clave para los trabajadores, y del alquiler una buena alternativa para mejorar oportunidades y reducir los tiempos y la extensión del traslado al trabajo. De hecho, desde el punto de vista de cada hogar o trabajador, los altos costos relativos del transporte público posiblemente guarden una relación inversa (*trade-off*) con el precio de los alquileres.

Los logros que Chile ha alcanzado en materia de propiedad de la vivienda no son necesariamente incompatibles con el desarrollo del mercado de alquiler. Es posible desacoplar el propósito de capitalización personal o familiar mediante la propiedad de un inmueble de la elección del lugar de residencia a través del alquiler. De hecho, hay indicios de que tal proceso ya está en marcha.<sup>3</sup> Por otra parte, es necesario superar otras dos disyuntivas de la política habitacional chilena: la que existe entre focalización social y apoyo a ciertos lugares, y la que se manifiesta entre subsidio a la demanda y subsidio a la oferta.

Hoy las autoridades se han abierto a la alternativa de fomentar el alquiler a nivel de política pública y el contexto parece favorable para dicha alternativa en términos económicos, hipotecarios y regulatorios. Sin embargo, para avanzar en esta línea se requiere un mayor conocimiento del mercado de alquiler de vivienda y de cuartos para los grupos populares, especialmente en las áreas consolidadas

---

<sup>3</sup> Un estudio de compraventa de vivienda social de segunda mano, haciendo uso del subsidio habitacional, mostró que una alta proporción de los propietarios que enajenaban su propiedad, cifra equivalente al 52,7%, no residía en la vivienda que estaba vendiendo (Brain, Iacobelli y Sabatini, 2005).

de las ciudades. Esa es la dirección en la que se desea contribuir con el presente estudio, centrado en tres regiones: Región Metropolitana (RM), Valparaíso (V) y Coquimbo (IV).

## LA ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

### Historia de la vivienda en Chile

#### *Política habitacional y efectos en la tenencia de vivienda urbana*

La historia habitacional de Chile en el siglo XX puede dividirse en dos fases. La primera es la fase del alquiler, que corresponde a la primera mitad del siglo, y en la cual prevalece la renta para la gran mayoría de la población, en especial la relativa a cuartos, conventillos y lotes irregulares en las clases humildes. Luego, a partir de la década de 1950, sobreviene la fase de acceso a la propiedad, y los niveles de propiedad de la vivienda comienzan a aumentar paulatinamente. El incremento responde a la expansión de la industria de la construcción y del sector financiero para la vivienda, a los programas estatales y a la invasión de terrenos, junto con la regularización de la ocupación de hecho. Sin embargo, en el último tiempo, los hogares inquilinos han crecido a la misma velocidad que los propietarios, con lo cual el peso relativo de la vivienda en alquiler se estabilizó en la población chilena. Esto es particularmente visible en el Gran Santiago, donde el porcentaje de hogares que alquilan vivienda se ha mantenido en las últimas tres décadas en torno al 20%, con una gradual tendencia al alza.

El desarrollo del sector de la construcción en la segunda mitad del siglo XX va de la mano de la importancia que el Estado chileno le otorga a la reducción del déficit cuantitativo de viviendas. Ni los agentes económicos, ni el Estado, ni los movimientos políticos se muestran favorables a invertir en vivienda en alquiler. Casi todos los programas habitacionales apuntan a construir viviendas nuevas para que sean entregadas en propiedad (Hidalgo, 2005). La casa propia llega a ser el norte de todos los sectores políticos y solo difiere el método para concretarlo. Durante los años sesenta y principios de los setenta tuvo lugar un gran movimiento de acceso al suelo urbano. Gracias a la labor directa del Estado o a los incentivos fiscales para la construcción de vivienda económica, los grupos medios y los asalariados calificados acceden a viviendas formales (Hidalgo, 2005). Sin embargo, las familias de sectores populares llegan a adueñarse de suelo en gran parte mediante las tomas de terreno. La tolerancia de las autoridades y los programas estatales de regularización y de ayuda para la autoconstrucción favorecen la legitimidad de las tomas (Garcés, 2002). Bajo el gobierno de la Unidad

Popular (1970–73), 400.000 personas accedieron a un terreno bajo esta modalidad (Rodríguez, 1983).

Durante la dictadura (1973–90), el Estado se retiró de la actividad constructiva y reprimió drásticamente las invasiones de terrenos. El alquiler no fue una alternativa para los más pobres en un contexto de alto desempleo, inflación y crisis económica. En consecuencia, aumentaron el allegamiento y el hacinamiento (Gilbert et al., 1993). Para reactivar la industria constructiva, el gobierno militar estructuró la política habitacional alrededor del subsidio a la demanda y del libre mercado. Bajo este modelo, el Estado entregaba un subsidio para la compra libre de una vivienda en el mercado, compensando la brecha entre el ahorro y el crédito hipotecario. Los subsidios disponibles se estructuraban de acuerdo con el nivel socioeconómico del hogar, evaluado por un sistema de puntaje, y el valor de la vivienda a adquirir.

En la transición a la democracia, los gobiernos electos potenciaron este sistema. Así, la construcción residencial formal, estimulada por el crecimiento económico y los programas de subsidios estatales, orientaron a la demanda a reducir las ocupaciones irregulares, así como el número de hogares en situación de allegamiento (Simian, 2010). Entre 1992 y 2002, se estima que el déficit habitacional se redujo de 772.000 viviendas a 543.000 viviendas (Arriagada y Moreno, 2006).

### *Evolución y características generales de la tenencia en Chile*

En un contexto de promoción del acceso a la vivienda en propiedad, principalmente de los sectores de menores ingresos, se produjo tanto un aumento de esta forma de tenencia, como una disminución del alquiler, la tenencia irregular y la habitación en condiciones de allegamiento (Simian, 2010). El declive de la no propiedad, que se observó en el último período intercensal (1992–2002), del 30,1% al 26,6% (cuadro 6.1), se debe sobre todo a la disminución de la tenencia en propiedad informal y las residencias cedidas por empleadores. Mientras que la tenencia del tipo “otros” disminuyó en ese mismo lapso, el número absoluto de vivienda arrendada creció de 510.000 a 665.000 unidades en el país (gráfico 6.1), lo que permitió mantener su peso relativo en alrededor de un 18% de las viviendas.

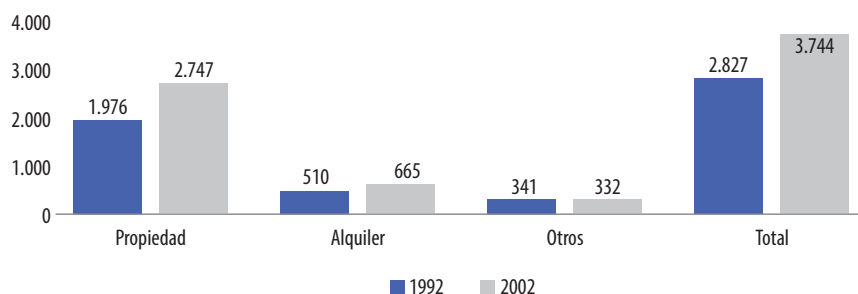
La estabilización del alquiler en Chile se observa también en las encuestas de caracterización socioeconómica (CASEN), aunque con distintas dinámicas regionales. Mientras que en la Región Metropolitana de Santiago el peso de los hogares arrendatarios subió visiblemente entre 1990 y 2011, en la Región de Coquimbo y en la de Valparaíso disminuyó en términos relativos durante el mismo período. En estas regiones los arrendatarios pasaron de estar por debajo del 15% y alrededor de un 25%, respectivamente, en los primeros años de la década de 1990, a un promedio del 18,5% según las tres últimas encuestas.

**CUADRO 6.1** Situación habitacional en Chile, 1952–2002

	1952	1960	1970	1982	1992	2002
Viviendas permanentes (miles)	955	1.159	1.530	2.078	2.826	3.744
Viviendas permanentes habitadas por propietario (miles) (porcentaje)	312 32,7	503 43,4	829 54,2	1.439 69,3	1.976 69,9	2.747 73,4
Viviendas permanentes habitadas por no propietario (miles) (porcentaje)	643 67,3	656 56,6	701 45,8	639 30,7	850 30,1	997 26,6
Población (miles)	5.933	7.375	8.885	11.330	13.348	15.116
Habitantes/vivienda	5,4	5,3	4,8	4,5	4,0	3,9

Fuente: Adaptación de Simian (2010).

En las últimas dos décadas, el apoyo estatal para la construcción de nuevas viviendas entregadas a propietarios ocupantes no hizo bajar de manera significativa la proporción de inquilinos en la metrópolis chilena. En las regiones, pese a la mayor proporción de vivienda en propiedad, el alquiler está estable desde 2006. De este modo, la propiedad en alquiler sigue ocupando un rol importante en la provisión de vivienda. En la Región Metropolitana en particular, el mercado de vivienda en alquiler es vigoroso y está en expansión. La estructura metropolitana de gran escala dificulta los desplazamientos. La localización residencial y la movilidad cotidiana se vuelven activos importantes para conjugar vida laboral y familiar, o bien potenciar su estatus social. Los hogares, de manera consciente o no, valorizan el emplazamiento de su vivienda frente a otras dimensiones como la propiedad o el tamaño. En comparación, en ciudades pequeñas o medianas, “anclarse” en un lugar con una casa propia tiene un impacto menor en la actividad laboral.

**GRÁFICO 6.1** Tenencia de vivienda en Chile, 1992–2002 (miles)

Fuente: Elaboración propia con datos de los censos de 1992 y 2002 (INE, 1992 y 2002).

## Actitud de los hogares hacia la tenencia de vivienda

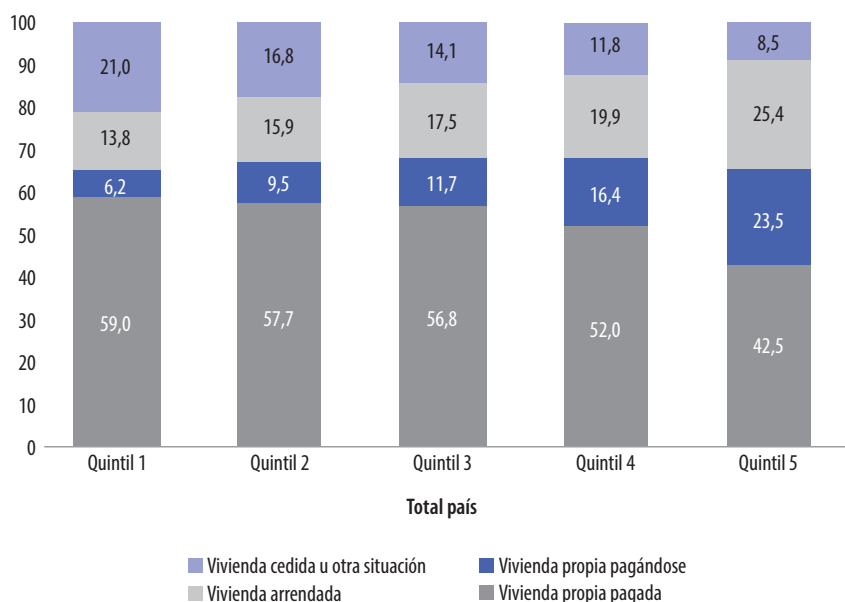
Existen pocos estudios sobre los factores determinantes en la decisión de comprar o alquilar una vivienda que se aplican al caso de Chile. Solo se han realizado dos estudios (Desormeaux y Vespa, 2005; Chamorro y Caro, 2010) a partir de los datos de la encuesta CASEN y de un modelo que considera la decisión de comprar o alquilar dentro del flujo constante de recursos del hogar y de la restricción al crédito para adquirir una propiedad. Este último aspecto es decisivo para establecer un puente entre el deseo de comprar y la posibilidad de hacerlo.

Chile tiene una particularidad al respecto: los programas de vivienda eliminan en gran parte la barrera del crédito hipotecario. El Estado chileno permite que miles de hogares pobres accedan a una vivienda pagada casi en su totalidad, mientras que los hogares de ingresos medios reciben un subsidio que compensa la brecha entre sus capacidades reales de contraer un crédito hipotecario y el precio de una vivienda. Estos programas de acceso a la propiedad contribuyen fuertemente a que la tasa de alquiler sea menor en los estratos de ingresos medios y bajos. Pero si se hace abstracción de los hogares que han recibido un subsidio habitacional, se encuentra una pendiente normal de distribución de tenencia, de acuerdo con la cual quienes tienen menores ingresos alquilan en mayor proporción que los hogares más ricos. Por cada Ch\$100.000 de ingreso (US\$200 aproximadamente), la probabilidad de ser propietario aumenta en un 1,8% (Desormeaux y Vespa, 2005).

El trabajo, la edad y el estado civil son los factores que más peso tienen en la situación de comprar o alquilar (Chamorro y Caro, 2010). Los hogares encabezados por un adulto joven alquilan en mayor proporción. La compra de una vivienda es más probable de concretarse con el paso de los años, pero aún más si el hogar está constituido por un matrimonio y tiene hijos. Finalmente, el factor crucial es la estabilidad laboral. Las personas con un contrato de trabajo tienen un ingreso más estable y entonces son más susceptibles de pensar en invertir en una propiedad.

En Chile existe una correlación distinta a la de los países del Norte entre los bajos niveles de alquiler de vivienda y un menor ingreso. Si se compara a los no propietarios en conjunto, se observa que la solución de la vivienda cedida o en tenencia irregular corresponde a los sectores pobres, mientras que el alquiler se concentra con mayor fuerza en los hogares que tienen cierto poder adquisitivo.

El gráfico 6.2 muestra que la propiedad de la vivienda se distribuye de manera similar en todos los niveles de ingreso. Sin embargo, la gran mayoría de los hogares de bajos ingresos vive en una casa totalmente pagada. Mientras que los hogares ricos acceden a créditos hipotecarios y pueden extender el pago de su inversión

**GRÁFICO 6.2** Tenencia de vivienda en Chile, según quintil de ingreso, 2009 (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia a partir de Mideplan (2009).

en este bien por varios años, los más pobres no se endeudan para vivienda, pues la mayoría se beneficia de la vivienda subsidiada por el Estado.

### Transformaciones demográficas

La estructura de la tenencia puede verse afectada en el futuro por las transformaciones demográficas, las que en el caso de Chile indican una reducción de la natalidad y del tamaño del hogar, junto con un aumento del número de hogares y de la diversificación de los mismos. Los hogares integrados por un matrimonio con hijos están reduciendo su peso relativo, mientras que los hogares unipersonales y monoparentales experimentan una progresión acelerada. Igualmente, la edad en la que los hijos se van de la casa familiar parece extenderse.

De modo general, el número de hogares aumenta más rápidamente que la población total. En los últimos 20 años, el tamaño promedio del hogar muestra una clara disminución: mientras que en 1990 un hogar promedio estaba integrado por más de 4 personas, en 2009 dicha cifra se redujo a 3,6 personas. La reducción del tamaño del hogar se destaca especialmente en el primer quintil de ingresos, el

cual —a pesar de mantener el tamaño promedio más alto— presenta una caída del 17,5% en el mismo período. La probabilidad de que una persona viva sola es hoy de un 10,1%, comparada con un 6,9% en 1990.

Los hogares monoparentales también aumentaron considerablemente. Entre 1990 y 2009 la proporción de hogares que cuentan con una sola figura parental aumentó un 30%, lo cual representa el 22,2% del total de los hogares y hasta un 29,9% de los hogares del primer quintil de ingresos. Esos hogares son en general liderados por una mujer, única fuente de ingreso, y están ubicados dentro del grupo de los hogares más pobres del país.

Otro dato interesante es la mayor presencia de hijos mayores de 18 años en el hogar. A nivel nacional la probabilidad de encontrar un hogar que tenía un hijo mayor de 18 años aumentó de un 38,8% a un 46,5%, entre 1990 y 2009. El incremento se presenta en todos los quintiles de ingresos.

En resumen, el número de hogares está en aumento debido a la reducción de su tamaño. Igualmente, los hogares no nucleares están llegando a ser la mayoría, lo que transforma las modalidades del proyecto familiar tradicional de acceso a una casa propia. Esta población tiene un comportamiento residencial mucho más flexible y temporario que los pobladores de ayer. Los hijos se independizan más tarde, pero no necesariamente para casarse y fundar una familia. Una vez que constituyen su familia, la probabilidad de divorcio es mucho mayor que antes, lo que obliga a muchas personas a reanudar un proyecto de vida y, por ende, un proyecto habitacional. La relativización y la mayor complejidad del proyecto habitacional debería reducir la atracción por la vivienda propia y llevar a la valorización de modos de habitar más flexibles.

## EL MERCADO DE ALQUILER

### La oferta<sup>4</sup>

El alquiler en Chile se enmarca en una dinamización del mercado inmobiliario con estos fines, principalmente en la Región Metropolitana. Sin embargo, las características de este mercado están marcadas por una segmentación de la oferta de acuerdo con la capacidad de pago de los hogares. Mientras que en los sectores de ingresos medios y altos se observa un crecimiento caracterizado por el

---

<sup>4</sup> Es necesario tener en cuenta que en Chile no existe información detallada respecto del mercado de alquiler, principalmente para el caso del alquiler económico e informal. El siguiente análisis se basa en *proxies* de los fenómenos estudiados.

aumento relativo del peso de los apartamentos en el mercado habitacional —lo que es principalmente impulsado por nuevos desarrollos mayoritarios en las zonas consolidadas y mejor localizadas de las ciudades—, para los sectores de menores ingresos la situación es diferente. Dado que no ha existido una inversión inmobiliaria enfocada en estos sectores, las viviendas que se encuentran disponibles para alquiler económico<sup>5</sup> suelen ser viviendas usadas que han cumplido un primer ciclo de ocupación por parte de sus propietarios (y que generalmente se reciben como parte del programa de vivienda social del Estado). Los datos de la encuesta CASEN 2009 (Mideplan, 2009) indican que los alquileres económicos se encuentran principalmente en casas y piezas en propiedades tuguizadas o de segunda mano, y no en apartamentos o nuevos emprendimientos inmobiliarios.<sup>6</sup>

Entre las principales características de estos nuevos emprendimientos inmobiliarios cabe destacar: la rentabilidad de la inversión en el mercado de alquiler, estimada entre un 7% y un 9% (*El Mercurio*, 2006); la mayor seguridad económica que otorga el negocio inmobiliario, principalmente en el contexto de la crisis financiera internacional y la inestabilidad del mercado de valores; y el marco de incentivos tributarios y políticas gubernamentales de Chile, expresados en la Ley DFL-2<sup>7</sup> y el Subsidio de Renovación Urbana.

La localización de las viviendas de menor valor es uno de los elementos centrales que permiten entender el estado y desarrollo del alquiler económico en Chile. Como se ha observado anteriormente, el mercado del alquiler formal se concentra en los grupos de más altos ingresos de la sociedad, los que suelen encontrarse en zonas centrales o cercanas a los centros urbanos, con mayores oportunidades laborales y servicios. Por otra parte, la ubicación de las viviendas de menores ingresos, y principalmente de la vivienda social (que en Chile se entrega en propiedad), ha sido progresivamente desplazada hacia la periferia de las urbes, que si bien en la actualidad las sitúa a gran distancia de los centros urbanos (sobre todo en la mayor metrópolis del país), en períodos anteriores ha permitido crear un *stock* de vivienda económica usada que en la actualidad forma parte de la ciudad consolidada. Estas tendencias observadas a nivel general marcan la

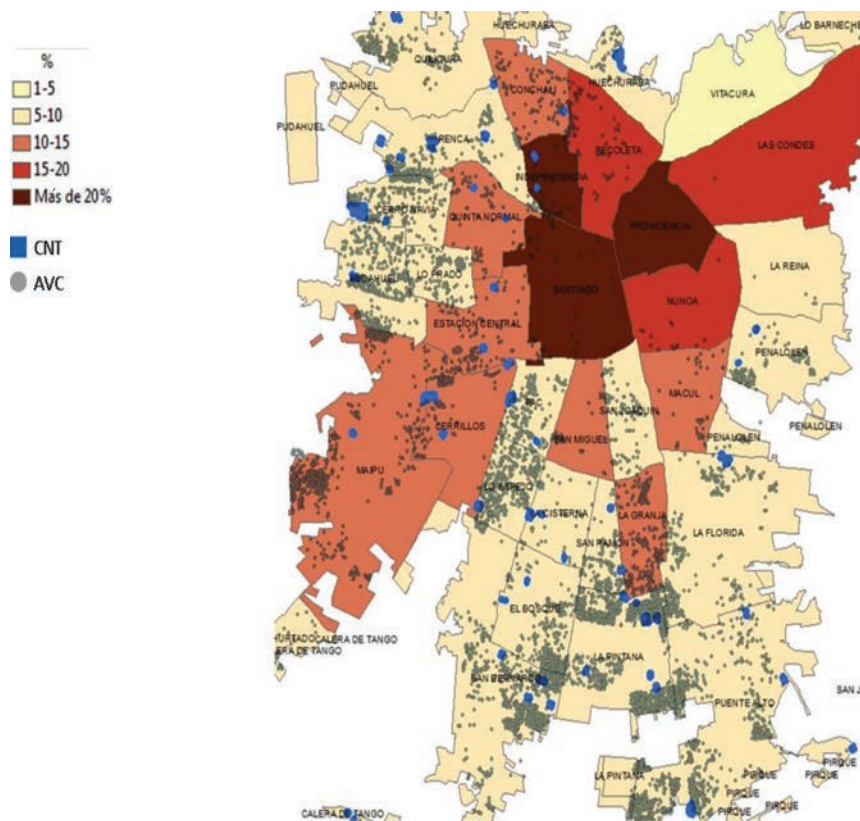
---

<sup>5</sup> Un alquiler económico corresponde a un tercio del ingreso medio de un hogar del segundo quintil regional.

<sup>6</sup> En la metrópolis chilena un 80,1% de las viviendas de alquiler económico está formado por casas y piezas (76,8% y 3,3%, respectivamente), tendencia que se hace aún más evidente al compararla con la capa de alquileres de mayores cánones (por encima de los Ch\$133.000), segmento en el cual un 57,2% de los hogares vive en apartamentos (y solo un 42,8% en casas y piezas).

<sup>7</sup> Se trata de las modificaciones de la ley introducidas en 1999, que en la actualidad se conocen como DFL-2.

**MAPA 6.1** Localización de los proyectos CNT y AVC de Santiago, correspondientes a hogares de los dos primeros quintiles de ingresos (beneficiarios del Fondo Solidario de Vivienda) en el período 2007–10, según las comunas que concentran la mayor cantidad de alquileres a nivel general (porcentaje)



Fuente: Minvu (2012), sobre la base de datos de la Ficha de Protección Social (FPS).

pauta del emplazamiento de la vivienda en alquiler económico. La relativa mejor ubicación del *stock* social antiguo en comparación con los proyectos de vivienda nueva puede apreciarse en el mapa 6.1, que muestra la localización de los proyectos de Construcción en Nuevos Terrenos (CNT) versus los de Adquisición de Vivienda Construida (AVC). Estos últimos incluyen tanto proyectos nuevos (de mercado) como también unidades habitacionales usadas que han sido adquiridas con subsidios. El mapa también presenta en color rojo oscuro las comunas que concentran la mayor oferta de alquiler.

**CUADRO 6.2** Distribución de las viviendas con alquiler inferior a un tercio del ingreso del quintil 2 (Ch\$133.000), Gran Santiago, 2009

Zona	Vivienda en alquiler con precio igual o inferior a Ch\$133.000 (porcentaje del Gran Santiago)	Total de viviendas en la zona (porcentaje del Gran Santiago)
Santiago Centro	11.976 <b>(6,0)</b>	57.253 <b>(3,5)</b>
Pericentro	31.902 <b>(16,1)</b>	203.236 <b>(12,6)</b>
Cono Nororient	6.387 (3,2)	258.755 (16,0)
Periferia Poniente	47.263 (23,8)	348.215 (21,5)
Periferia Surorient	50.124 (25,3)	347.712 (21,5)
Periferia Sur	33.169 (16,7)	264.305 (16,4)
Periferia Norte	17.454 (8,8)	136.701 (8,5)
Gran Santiago	198.275 100,0	1.616.177 100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base datos de Mideplan (2009).

Si bien es cierto que hay bastantes unidades de AVC ubicadas en localizaciones periféricas (al igual que los proyectos de CNT), no hay (o hay muy pocos) proyectos de CNT en comunas bien localizadas, donde sí hay AVC (Recoleta, Macul, Ñuñoa, San Joaquín, San Miguel, Maipú, La Florida, Lo Prado, etc.). Este dato es importante si se considera que el gobierno está pensando en lanzar una política de alquiler que aprovechará preferentemente el *stock* existente de vivienda social (aspecto sobre el que se profundizará más adelante). El análisis del alquiler económico en base a la encuesta CASEN 2009 (Mideplan, 2009)<sup>8</sup> (cuadro 6.2) permite señalar que, aunque este tipo de vivienda no se encuentra en las áreas de mayores ingresos, sí está localizada en zonas cercanas a estas y con mejores estructuras de oportunidades, en su gran mayoría dentro de la ciudad consolidada. Esto es así al menos en términos relativos, al efectuar una comparación con la vivienda

<sup>8</sup> Este alquiler se calcula en Ch\$133.000, cifra que equivale aproximadamente a US\$260.

económica en propiedad (con subsidio del FSV-I). Este fenómeno se acentúa en las ciudades de mayor tamaño, principalmente en Santiago.

Para finalizar, cabe destacar que en términos generales la calidad global de vivienda<sup>9</sup> de las unidades en alquiler es similar a la de las unidades en propiedad. Según la encuesta CASEN 2009 (Mideplan, 2009), un 75% de las viviendas en alquiler están en condición aceptable, un 24% en condición recuperable y un 1% en condición irrecuperable.

## La demanda

### *Características del alquiler y de los hogares inquilinos de bajos ingresos*

En términos generales, los hogares inquilinos de bajos ingresos no cuentan con un contrato de alquiler formal. Sin embargo, esto no implica que queden al margen de la ley, dado que la legislación vigente en Chile funciona con contratos “tipo” y de palabra como garantías del arriendo.

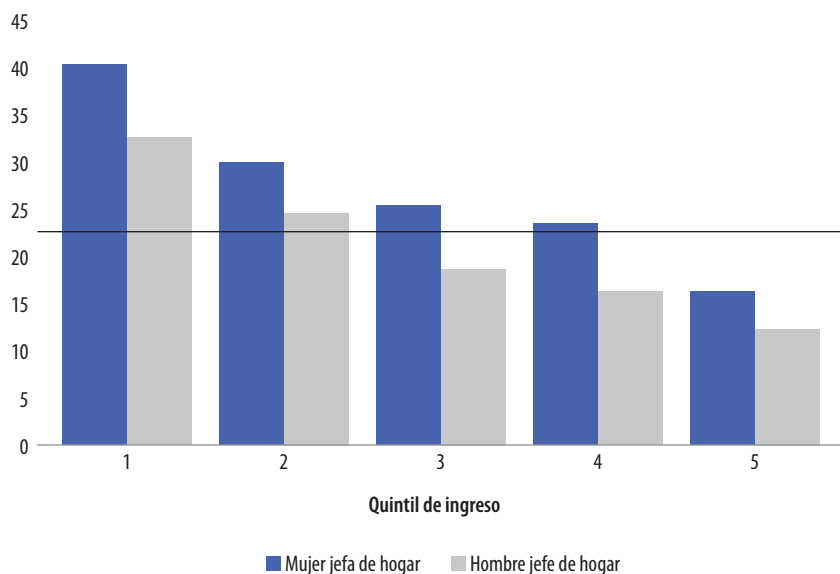
El análisis de las características de los hogares de los inquilinos de los quintiles 1 y 2, en comparación con los hogares propietarios del mismo segmento, indica que existen importantes diferencias entre ambos. Los inquilinos se caracterizan por tener jefes de hogar más jóvenes que cuando se trata de hogares propietarios, por haber cursado más estudios (lo cual quizás esté relacionado con su menor edad y los avances en educación que ha experimentado el país en los últimos años), y por contar con una mayor proporción de hijos en el hogar. Junto con ello se observa una proporción de hogares biparentales y la presencia de adultos mayores. Finalmente, los datos indican que el hacinamiento también es mayor en este grupo.

En términos económicos, la proporción que representa el alquiler con respecto al ingreso total de los hogares asciende, en general, a un 20,7% si se consideran todos los inquilinos del país (gráfico 6.3). No existen diferencias relevantes entre el alquiler promedio que se paga en las tres ciudades estudiadas. Este se sitúa en un 19,6% del ingreso monetario en la Región de Coquimbo, en un 21,8% en la Región de Valparaíso y en un 20,7% en la Región Metropolitana de Santiago.

---

<sup>9</sup> El Índice de Calidad Global de la Vivienda reúne los índices de materialidad, saneamiento y tipo de vivienda. Este indicador diferencia el parque de viviendas en viviendas de calidad aceptable, recuperable e irrecuperable. El índice clasifica como aceptables las viviendas con materialidad, saneamiento y tipo suficientes, y como recuperables las viviendas con saneamiento deficitario o materialidad recuperables, siempre y cuando el tipo de vivienda no sea irrecuperable. Las viviendas irrecuperables son aquellas cuya materialidad o tipo no pueden recuperarse (independiente del saneamiento). Se consideran como irrecuperables todas las viviendas del tipo mediagua, aun cuando su saneamiento o materialidad sean aceptables o recuperables.

**GRÁFICO 6.3** Proporción promedio del alquiler en el ingreso mensual de los hogares inquilinos de Chile, según quintil de ingresos, 2009 (áreas urbanas)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mideplan (2009).

Sin embargo, los datos permiten afirmar que en Chile existe una evidente desigualdad en el acceso a una vivienda en alquiler entre los hogares de distintos niveles socioeconómicos y con distinta jefatura. El problema de accesibilidad afecta más drásticamente a los sectores de menores recursos que a los más acomodados. De hecho, los hogares chilenos más pobres pagan una proporción de su ingreso dos veces mayor que los hogares más ricos. De manera similar, en todas las regiones del país los hogares con jefatura femenina tienden a dedicar una mayor proporción de su ingreso al alquiler: 7 puntos porcentuales más de su ingreso que sus pares hombres. Queda claro entonces que a los hogares de menores ingresos y jefatura femenina se les hace relativamente más costoso el pago de un alquiler, ya que puede llegar a abarcar un 40% de sus ingresos.

#### *Localización de los hogares de menores ingresos, según tenencia de vivienda*

El análisis de la localización de los hogares de los quintiles 1 y 2, si se diferencia entre propietarios e inquilinos, permite extraer cuatro conclusiones en relación con los inquilinos vulnerables (cuadro 6.3). En primer lugar, existe una evidente diferencia

**CUADRO 6.3** Comunas con porcentajes de hogares inquilinos y propietarios de los quintiles 1 y 2 sobre el promedio regional, Región Metropolitana, 2009

Ranking arrendatarios RM		Ranking propietarios RM	
Vitacura	66,50	María Pinto*	79,41
Santiago	53,66	Lo Barnechea	78,65
Independencia	35,49	Alhué*	73,87
Las Condes	27,95	Las Condes	72,05
Estación Central	26,10	Colina*	69,62
Conchalí	23,31	Ñuñoa	68,34
San Joaquín	21,49	Huechuraba	68,28
La Florida	21,29	San Bernardo	67,96
El Bosque	20,17	Paine*	67,88
Pudahuel	20,15	La Reina	67,73
<b>Promedio región</b>	<b>15,92</b>	<b>Promedio región</b>	<b>62,01</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mideplan (2009).

Nota: El azul indica aquellas comunas que se encuentran dentro del AMS y el asterisco las de afuera.

entre la localización de los hogares arrendatarios y propietarios. En segundo lugar, entre los hogares arrendatarios, en términos generales, se observa una notoria preferencia por ubicarse en las comunas con mayores oportunidades laborales y de servicios. En las regiones de Coquimbo y Valparaíso esto coincide prácticamente por completo con las comunas centrales (La Serena y Coquimbo, y Valparaíso y Viña del Mar, respectivamente). Entre tanto, dada la mayor cantidad y diversidad de las comunas centrales,<sup>10</sup> en la RM el alquiler tiene mayor relevancia en el subconjunto de comunas con mayor nivel de recursos y/o mayor centralidad dentro del AMS, como Santiago, Providencia, Independencia y Las Condes, entre otras.<sup>11</sup>

En tercer lugar, como se puede observar en los cuadros y mapas que aquí se presentan, entre los sectores de menores ingresos existiría una preferencia por localizarse como inquilinos en estas zonas de mayor centralidad y oportunidades. De esta manera, al comparar las comunas con más alquileres relativos según nivel socioeconómico, se observa que, tanto entre la población general como entre los quintiles más bajos, las comunas en las que existe una proporción más alta de

<sup>10</sup> Las comunas centrales del AMS son 34.

<sup>11</sup> Esto es corroborado además por el hecho de que los hogares inquilinos se ubican mayormente en las zonas donde los valores del suelo son más altos.

**CUADRO 6.4** Hogares inquilinos, según centralidad y quintil de ingresos, Región Metropolitana, 2009 (porcentaje)

	Hogares inquilinos, todos los quintiles	Hogares inquilinos, quintiles 1 y 2	Variación
Comunas centrales	20,62	16,88	-3,75
Comunas periféricas	11,20	10,67	-0,54
Promedio región	19,54	15,92	-3,62

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de datos de Mideplan (2009).

inquilinos son las centrales y con mayor valor de suelo.<sup>12</sup> En el caso de los primeros quintiles, incluso se observa que aparece Vitacura (la comuna más rica del país) y que aumentan los porcentajes de las comunas centrales como el caso de Santiago e Independencia (véase mapa 6.2).

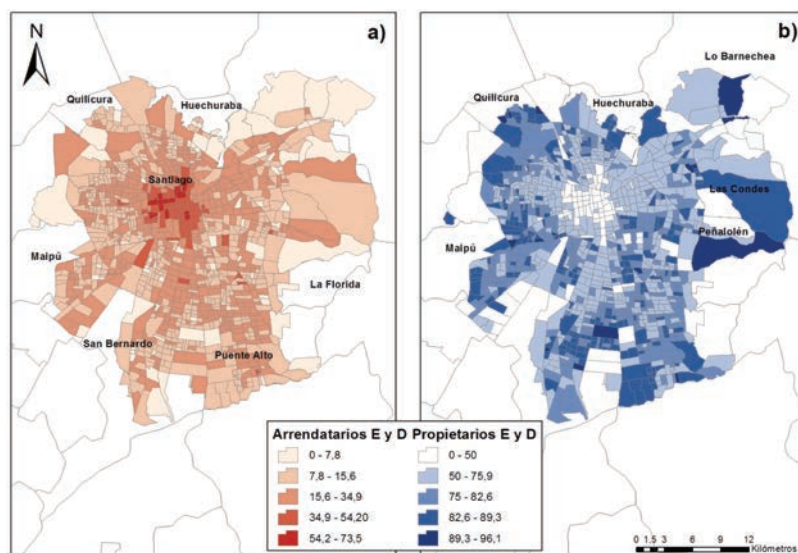
Finalmente, existen ciertas limitaciones para el acceso de los hogares de menores ingresos a las comunas mejor localizadas, a pesar de que sus preferencias de emplazamiento son similares a las de los hogares en general. Si bien se observa una disminución de la proporción de hogares inquilinos entre los primeros quintiles para ambos grupos de comunas (lo que también ocurre con los hogares propietarios),<sup>13</sup> esta disminución es mayor en las comunas centrales y de más alto valor de suelo que en las comunas periféricas. La excepción la constituye la Región de Coquimbo, donde la reducción es levemente mayor en las comunas periféricas. Si se considera que la localización es más estratégica para los hogares de menores ingresos en las ciudades de mayor tamaño, la accesibilidad y la promoción del alquiler para los sectores vulnerables en comunas bien localizadas y con mayores oportunidades se vuelven factores críticos a tener en cuenta.

Al tomarse en cuenta las características del alquiler anteriormente analizadas y los altos valores del suelo de las zonas centrales, los datos estarían avalando la observación de que entre los hogares de menores recursos existe efectivamente una preferencia por la localización. Estos hogares estarían dispuestos, por una parte, a sacrificar la posibilidad de acceder a la vivienda en propiedad que otorga el Estado (o de utilizarla) generalmente localizada en la —periferia—, y por otra, a destinar una mayor proporción de sus ingresos para pagar un alquiler. En este sentido, dadas las limitaciones económicas para el acceso de los hogares de menores recursos a una vivienda en propiedad que a la vez esté bien localizada, las

<sup>12</sup> Véase la nota al pie 11. Si bien esta relación es más evidente para el caso de la RM, también puede observarse en las otras dos regiones estudiadas.

<sup>13</sup> Esto se explica por el aumento de la tenencia irregular de la vivienda o por la cesión de familiares o terceros, que en este segmento es mayor.

**MAPA 6.2** Localización de los hogares inquilinos y propietarios de los quintiles 1 y 2, Región Metropolitana de Santiago, 2002



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2002 (INE, 2002).

Nota: Los rangos de este análisis están contruidos sobre la base de los promedios de arriendo y propiedad entre los grupos D y E a partir de la información del Censo 2002, lo que varía levemente respecto de los promedios de arriendo y propiedad entre los quintiles 1 y 2 obtenidos a partir de la Encuesta CASEN.

opciones de ubicarse en estas áreas están dadas principalmente por el alquiler y, eventualmente, por la cesión de una vivienda.

**CUADRO 6.5** Hogares por tipo de tenencia, según valor del suelo y quintil de ingresos, Región Metropolitana, 2009 (porcentaje)

ZCS <sup>a</sup>	Inquilinos			Propietarios		
	Todos los quintiles	Quintiles 1 y 2	Variación	Todos los quintiles	Quintiles 1 y 2	Variación
Baja	12,9	12,3	-0,6	67,2	63,6	-3,6
Media baja	17,4	16,2	-1,1	67,5	62,5	-5
Media alta	19	16	-3	66,7	61,9	-4,8
Alta	35,2	29,4	-5,7	55,9	50,7	-5,2
<b>Promedio</b>	<b>19,5</b>	<b>15,9</b>	<b>-3,6</b>	<b>65,6</b>	<b>62</b>	<b>-3,6</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mideplan (2009) y en comparación con zonas de características similares (SII).

<sup>a</sup> Zonas de características similares.

Como se podrá observar a continuación, estudios y análisis relativos a la situación de hogares de inmigrantes, hogares con allegamiento y hogares residentes en asentamientos informales corroboran la relevancia de la localización y su preferencia por parte de los hogares de menores recursos.

*El arrendamiento entre la población inmigrante*

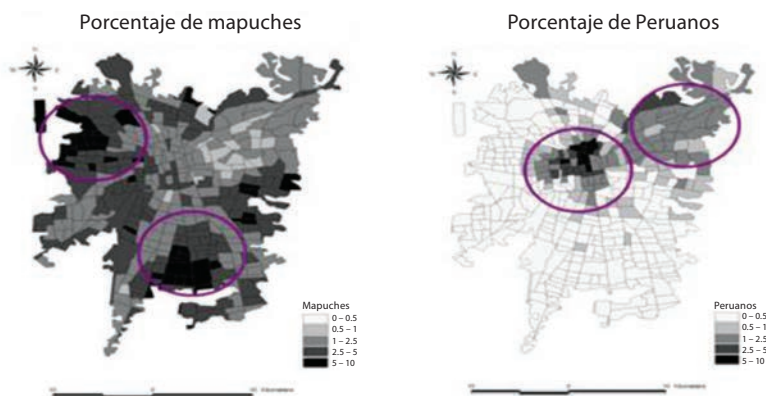
Durante las dos últimas décadas, Chile, y especialmente Santiago, ha experimentado una creciente inmigración de ciudadanos de países latinoamericanos, lo que tiene consecuencias en materia habitacional. Dado que gran parte de estos inmigrantes proviene de estratos de bajos ingresos y, por lo tanto, no cuenta con recursos suficientes para adquirir una vivienda (ni tampoco con redes familiares de acogida), la inmigración ha contribuido a aumentar el déficit habitacional del país. Las distintas restricciones que tienen los inmigrantes, tanto de carácter legal, asociado a su situación de inmigración, como en relación con los requisitos establecidos por la política pública, limitan sus posibilidades de obtener una vivienda si no es a través del mercado de alquiler o la tenencia irregular. Los datos del Censo 2002 (INE, 2002) corroboran esta situación, mostrando que la tasa de arrendamiento es significativamente más alta entre los extranjeros que la que se observa entre la población total del país (cuadro 6.6).

Por otra parte, la localización de los hogares inmigrantes en la RM, principalmente en las comunas céntricas o pericentrales, revela una preferencia por las áreas consolidadas y con mayor cercanía a las fuentes de empleo y servicios. Esto pone de manifiesto que, al no contar con los incentivos para adquirir una vivienda en propiedad, la cual suele hallarse en la periferia —como sí los tienen los hogares chilenos de menores ingresos—, la preferencia de los inmigrantes por localizarse en áreas centrales mediante el alquiler formal e informal es una buena opción. Las razones para ello estarían relacionadas con las oportunidades que dicho territorio ofrece. Se destacan: por una parte, los beneficios económicos,

CUADRO 6.6 Tenencia de vivienda de hogares cuyo jefe nació fuera del país (áreas urbanas), tres regiones de estudio (porcentaje)			
Región	Propiedad	Alquiler	Otros
Coquimbo	51,3	43,1	5,6
Valparaíso	54,3	39,2	6,5
Metropolitana	44,1	51,8	4,1
Total extranjeros	47,1	47,4	5,5
<b>Población total</b>	<b>72,7</b>	<b>19,8</b>	<b>7,5</b>

Fuente: Elaboración propia según datos del Censo 2002.

### MAPA 6.3 Residencia de la población mapuche y peruana en Santiago según su concentración espacial, 2002



Fuente: Brain, Prieto y Sabatini (2010), a partir de datos del Censo 2002.

como la reducción de la distancia entre los mercados de empleo no calificado y los lugares favorables al negocio propio y, por la otra, las ventajas sociales dadas por las redes concentradas en esta zona, la información aportada para la búsqueda de trabajo, los intercambios de servicios, el apoyo mutuo y la protección contra la discriminación.

Así lo corrobora el estudio de Brain, Prieto y Sabatini (2010), en el que se comparan los hogares peruanos<sup>14</sup> y los hogares mapuches residentes en Santiago, y se observa una neta diferencia en la localización. Mientras que los primeros, mediante esta “posibilidad de elección más pura”, tienden a ubicarse en el centro de la ciudad, los hogares mapuches, sujetos de la política habitacional, se localizan sobre todo en las zonas contiguas a los márgenes de la ciudad (mapa 6.3).

Esta preferencia por las zonas centrales también se puede observar en relación con los costos que las familias están dispuestas a asumir para residir en ellas. Torres e Hidalgo (2009) señalan que muchos de los peruanos residentes en la capital (la gran mayoría de escasos recursos) habitan en viviendas de mala calidad y en condiciones de hacinamiento. Si se consideran los precios pagados en materia habitacional por estos hogares, lo anterior sería un indicador de que prefieren vivir en estas condiciones y bien localizados, antes que en mejores condiciones en la periferia (manteniendo constante el monto desembolsado en

<sup>14</sup> La comunidad peruana es la más grande y la más visible en el país. El número de inmigrantes peruanos en Chile creció un 600% entre 1992 y 2005, y llegaba a 130.000 habitantes en 2009.

vivienda).<sup>15</sup> En este sentido, cabe destacar que, de acuerdo con el Censo de 2002, un 35,8% de los habitantes peruanos y bolivianos del país ocupaban viviendas colectivas o conventillos, cifra que ampliamente la proporción de chilenos que habitaban en este tipo de viviendas (7,5%).

Estos datos indican que, si bien tienen preferencia por la localización central, los hogares de inmigrantes enfrentan dificultades para acceder a una vivienda de calidad en alquiler en zonas más centrales de la capital.

### *Situación y localización de los hogares con allegamiento<sup>16</sup>*

La dinámica de allegamiento interno revela también la importancia de la localización. Para las tres regiones en estudio se evidencia que, a menor nivel de ingreso, los hogares tienden a privilegiar el allegamiento en comunas más centrales y/o con mayores recursos y oportunidades (ProUrbana, 2010).<sup>17</sup> A la vez, el allegamiento podría ser observado desde una perspectiva distinta de la del déficit cuantitativo que hasta ahora ha sostenido la política habitacional. En este contexto, la localización por medio del allegamiento aparece, nuevamente, como una herramienta de los sectores de menores ingresos para contrarrestar su vulnerabilidad.

### *El asentamiento informal y sus aspectos territoriales<sup>18</sup>*

La localización adquiere una relevancia central para aquellos sectores de menores ingresos que viven en asentamientos informales. En la RM, por ejemplo, estos asentamientos se encuentran ubicados en comunas con un precio de suelo más alto que el de las comunas donde se localizan las viviendas sociales. Mientras que un 51% de los asentamientos informales de la región se ubica en suelos con valor alto y medio alto, solo un 37,3% de las viviendas sociales se encuentra en la misma situación. Esta condición ventajosa en términos de localización de los campamentos también se expresa en la cercanía a servicios y trabajo, factores que operan como un “atractivo” para los hogares. Por otra parte, un 60% de los residentes de campamentos habría llegado a estos entre 2000 y 2008 (ProUrbana, 2010), lo que

---

<sup>15</sup> Los datos indican que existen viviendas de mejor calidad (generalmente antiguas viviendas sociales) que se alquilan a un precio similar en las poblaciones pobres de la periferia.

<sup>16</sup> Análisis de la localización de los hogares con allegamiento interno de los quintiles 1 y 2 en relación con los hogares en general, a partir de datos de la encuesta CASEN 2009 (Mideplan, 2009).

<sup>17</sup> El análisis se focalizó en el allegamiento interno (dos o más núcleos en un mismo hogar), dado que esa forma era la más común entre los hogares chilenos en 2009 (21% vs. 18% de allegamiento a un sitio y alrededor de 6% de allegamiento externo).

<sup>18</sup> Información obtenida a partir del estudio de Brain, Prieto y Sabatini (2010).

indica que actualmente sus habitantes no son los hijos de quienes “tomaron” el sitio, sino nuevos hogares que buscan maximizar sus oportunidades de vivienda y localización. Este atractivo de los campamentos está relacionado también con la ubicación a la que acceden los hogares que se erradican de estos, ya que un 70% permanece en la misma comuna donde se encontraba el campamento, a diferencia de lo que ocurre con los hogares que nunca han habitado en uno de ellos. En este sentido, estos hogares “corren con ventaja” frente a otros, ya que tienen más control respecto de su destino una vez que salen del campamento, pudiendo ejercer mejor sus preferencias de localización.

### *Los beneficios de la localización (campamentos y alquiler) versus la propiedad entre los hogares de menores ingresos*

El análisis de las características de los hogares residentes en campamentos y de los hogares inquilinos de menores ingresos permite comprender los efectos de la localización. Es notable, por una parte, que más de la mitad de los hogares residentes en campamentos no se encuentra bajo la línea de la pobreza y, por otra, que muchos de estos hogares cuentan con mayor cantidad y calidad de empleo que sectores vulnerables que han recibido vivienda social (con matices, según los distintos valores del suelo donde se hallan los campamentos).

Esta diferencia de pobreza y empleo entre los residentes de asentamientos informales y de vivienda social es equiparable a la que se puede apreciar entre hogares inquilinos y hogares propietarios de bajos ingresos. A nivel nacional se observa que los hogares que alquilan tienen un ingreso autónomo un 6% superior al de los hogares propietarios, lo que también se encuentra en la capital, con una diferencia de un 8% a favor de los hogares inquilinos.<sup>19</sup> Por su parte, en materia de empleo los hogares arrendatarios presentan cifras muy superiores respecto de los hogares propietarios en términos de acceso y formalidad. Si bien esto se aprecia de manera más marcada a nivel nacional y en Santiago que en las otras dos regiones estudiadas, en todos los casos se mantiene la relación (gráficos 6.4 y 6.5).

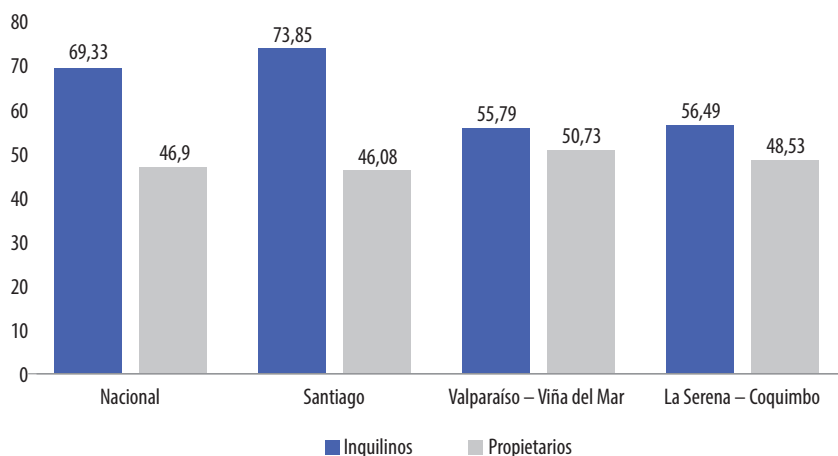
Ahora bien, con respecto a los hogares inquilinos de bajos ingresos en la RM, aquellos hogares localizados en el área central (AMS) presentan mejores indicadores en relación con su vulnerabilidad que los que se hallan en el área periférica. Así, por ejemplo, mientras que 73,9% de los jefes de hogar inquilinos del AMS tiene empleo, este porcentaje desciende 68,4% entre los que se sitúan fuera del AMS.

---

<sup>19</sup> Sin embargo, en la conurbación Valparaíso-Viña del Mar y La Serena-Coquimbo esta relación se invierte. Los inquilinos perciben un menor ingreso autónomo del hogar que los propietarios, cifra que llega a un 4% menos en La Serena-Coquimbo y a un 10% menos en Viña del Mar-Valparaíso, donde se observa la mayor diferencia.

**GRÁFICO 6.4**

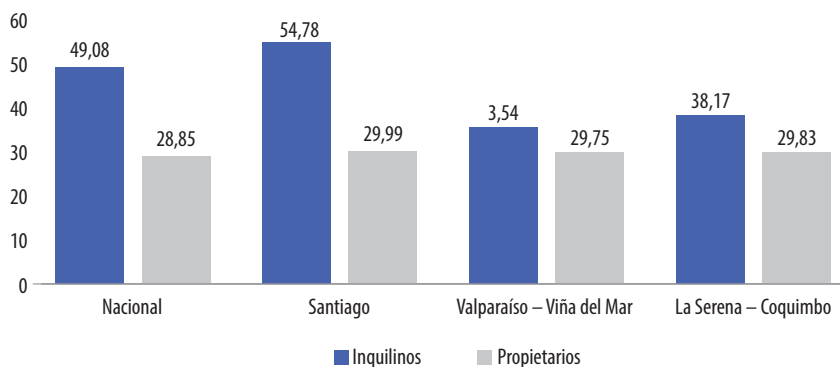
Jefes de hogar con empleo hogares inquilinos y propietarios de los quintiles 1 y 2, comunas centrales de las tres regiones estudiadas, 2009 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mideplan (2009).

**GRÁFICO 6.5**

Jefes de hogar con empleo formal: hogares inquilinos y propietarios de los quintiles 1 y 2, comunas centrales de las tres regiones estudiadas, 2009 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Mideplan (2009).

Asimismo, un 54,8% contaba con un empleo formal en el AMS, cifra que alcanza solo el 47,2% para los que habitan fuera del AMS. Esto indica, por una parte, que la localización es muy relevante y un aspecto a tener en cuenta para reducir la

vulnerabilidad económica y social de los sectores de menores recursos; y por otra, que las diferencias observadas entre los hogares inquilinos y propietarios podrían deberse más a la localización de ambos grupos que a diferencias intrínsecas de los hogares.

## LIMITACIONES Y OPORTUNIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN ALQUILER

### Política habitacional y urbana

#### *Descripción general de la política*

La política habitacional y urbana chilena se estructura bajo un sistema institucional centralizado, el cual diseña las políticas y programas y define los presupuestos anuales por medio del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). El Minvu cuenta con brazos ejecutores a nivel regional: las Secretarías Regionales Ministeriales (Seremi) y los Servicios de Vivienda y Urbanismo (Serviu).

En 2011 el presupuesto del Minvu representó un 9,5% del total del gasto social de ese año (Ministerio de Desarrollo Social, 2011). Tradicionalmente, cerca de un 85% de dichos recursos se orientan a vivienda y el margen restante se destina a temas urbanos (Dirección de Presupuestos, 2011).

En términos de financiamiento, el mecanismo de asignación de viviendas consiste en un subsidio habitacional para las familias de menores ingresos, en cuyo caso el rol de la oferta privada implica hacerse cargo de las viviendas, bajo la lógica de operación de los mercados del suelo. Aquí, la vivienda social compite uno a uno por el suelo con otros usos; por lo mismo, queda relegada a los lugares donde el suelo es más barato, lo que en general equivale a las peores localizaciones. Este subsidio está orientado a financiar total o parcialmente una vivienda en propiedad para los hogares de hasta el tercer quintil de ingresos.

Para los hogares más pobres, el subsidio cubre casi totalmente el valor de la vivienda y las familias solo deben ahorrar un monto muy pequeño (alrededor del 3% del valor total de la propiedad). A medida que los hogares van ascendiendo en cuanto a sus recursos y disminuyen sus riesgos, el apoyo estatal por medio de un subsidio es menor. Como contrapartida, las familias deben ahorrar un monto superior y conseguir un préstamo con la banca privada.

#### *El déficit*

En la práctica, durante las últimas décadas, los lineamientos de política han girado en torno al déficit cuantitativo. Su persistencia en el tiempo como criterio guía se

asocia a la fuerte influencia del sector inmobiliario y del mercado del suelo en la política habitacional.

Medida bajo la perspectiva cuantitativa, la política habitacional chilena ha sido exitosa: tan solo en el período 1992–2002 el déficit se redujo en un 30% (Rodríguez et al., 2006). Asimismo, el Estado ha influido fuertemente en la regularización (solo un 0,5% de los hogares vive en asentamientos informales de acuerdo con Minvu, 2011a), la provisión de servicios (según el Censo 2002, más del 90% de los hogares del país dispone de todos los servicios básicos), la construcción de ciudades (entre 1990 y 2006, 8 de cada 10 viviendas fueron adquiridas con algún aporte/subsidio del Estado, según Funasupo, 2006) y la formación de propietarios (un 72% según el Censo 2002). En relación con esto último, vale señalar que en Chile la movilidad residencial tiende a ser escasa (Simian, 2010).

### *Segregación socio-residencial: la consecuencia no esperada de la política habitacional*

Lamentablemente, los logros alcanzados por la política han implicado un alto costo en términos de la segregación social de gran escala de los hogares de menores recursos. Existe evidencia para el caso chileno que respalda que la segregación social de grupos de bajos ingresos tiene efectos perjudiciales sobre la actividad juvenil, la asistencia al nivel preescolar y los resultados educativos (Larrañaga y Sanhueza, 2008; Sierralta, 2010). Un estudio reciente (Sabatini et al., 2008) muestra que los hogares populares que habitan en viviendas sociales segregadas a gran escala tienen peores indicadores laborales (tanto a nivel del jefe de hogar como del cónyuge), menores ingresos, mayor tiempo de traslado y mayor estigma social si se les compara con hogares de la misma extracción social residentes en zonas menos segregadas.

### *Hitos de la política habitacional reciente*

Bajo la administración de Michelle Bachelet (2006–10), además de buscar resolver los déficits cuantitativo y cualitativo, se agregó el objetivo de promover la integración social urbana, la cual se comprende bajo una doble perspectiva: i) *funcional*: garantizar el acceso de los hogares vulnerables tanto a los distintos bienes y servicios urbanos —entre ellos salud, educación, áreas verdes— como también a conectividad, y ii) *social*: promover una mayor mixtura en la composición social del espacio. La introducción de la segunda dimensión es el aporte más innovador de este gobierno.

Dos instrumentos relevantes del período han sido el subsidio a la localización y el subsidio de integración social, los que responden a objetivos de integración funcional

y social, respectivamente.<sup>20</sup> Por otra parte, se destaca la aplicación de un subsidio para alquiler, en el contexto de la erupción del volcán Chaitén (2008). Lamentablemente, hubo bastantes problemas para implementarlo, especialmente a nivel de focalización.

El gobierno de Sebastián Piñera (2010–14) comenzó con el difícil desafío de reconstruir varias regiones del centro-sur del país afectadas por el terremoto de 2010. La política de reconstrucción mantuvo en lo grueso las líneas e instrumentos regulares del Minvu. Dentro de las innovaciones efectuadas, se destaca la creación en 2012 de un subsidio especial de alquiler orientado a familias que tras dos años del desastre seguían residiendo en viviendas de emergencia (denominadas “mediaguas”). La medida concitó tanto adhesión como críticas.

A nivel de la política regular, también se han mantenido las líneas estructurales; no obstante, se han producido algunas modificaciones tendientes a mejorar la focalización en los grupos más vulnerables y a promover a los sectores medios bajos y medios en sus procesos de movilidad social y residencial ascendente, sobre la base de la confianza en los incentivos y en la competencia para corregir irregularidades e ineficiencias.

### *El alquiler en la política reciente*

Un programa relevante bajo la perspectiva de su vinculación con una futura política de alquiler —y que viene de administraciones anteriores— es el del *leasing* habitacional. Este esquema “permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas de hasta 1.000 UF en todo el país (...), a través de una sociedad inmobiliaria de *leasing* habitacional con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa”.<sup>21</sup> De acuerdo con los representantes

---

<sup>20</sup> El subsidio a la localización, orientado a las familias más vulnerables, consistía en hasta 200 UF (US\$8.000) adicionales para el pago de suelo para viviendas que cumplieran determinadas condiciones de localización (cercanía a bienes y servicios). A partir de un estudio de ProUrbana (2010) sobre los efectos del instrumento, se obtuvo que: i) los requisitos para su otorgamiento eran tan básicos que prácticamente cualquier localización urbana los cumplía; ii) con el tiempo, el uso del subsidio se fue generalizando; iii) en general, quienes utilizaron el subsidio no quedaron mejor localizados que los que no lo hicieron; y iv) como efecto no esperado, los precios del suelo tendieron a elevarse artificialmente. Respecto de los proyectos de integración social (PIS), a partir de la observación de dos proyectos mixtos desarrollados en la RM, se ha concluido de manera preliminar que: i) los conjuntos observados son bastante heterogéneos a nivel socioeconómico; ii) si bien existían problemas de convivencia entre sus residentes, bajo su perspectiva la mayoría no eran graves; y iii) los residentes de estos conjuntos reconocen beneficios asociados a la mezcla social (ProUrbana, 2010).

<sup>21</sup> Si la vivienda está emplazada en determinadas zonas especiales, su precio puede alcanzar a 2.000 UF. Véase [http://www.minvu.cl/opensite\\_20070212162237.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20070212162237.aspx).

de los bancos, esta alternativa, que no se utiliza extensivamente (en 2011 solo se otorgaron 871 subsidios bajo esta modalidad), constituye una opción para familias de clase media-baja o emergente que, a pesar de tener capacidad de endeudamiento, tienden a no ser sujeto, de crédito bancario tradicional por los niveles de riesgo que implicaría.

Hoy el ministerio está diseñando una política de alquiler, lo que representa un giro innovador y prometedor. Los elementos centrales de esta futura política serían:

1. Reconocer el problema de la localización como un nuevo componente de la demanda habitacional, más allá del mero déficit cuantitativo.
2. Garantizar el techo y la calidad de vida urbana a los hogares más vulnerables no implica necesariamente una transferencia a una vivienda en propiedad.
3. Poner énfasis en los jóvenes, los adultos mayores y los migrantes vulnerables, que generan demandas habitacionales temporales y requieren movilidad residencial.
4. Considerar el subsidio de alquiler orientado a familias que no han recibido una vivienda social con anterioridad,<sup>22</sup> lo que no excluye que pudieran optar por dicho beneficio en el futuro.
5. Considerar el subsidio a la demanda bajo la lógica del esfuerzo compartido. El subsidio estatal permitiría: i) complementar recursos privados existentes; ii) disminuir la incertidumbre para oferentes (al introducir un aporte fijo del Estado); y iii) atenuar riesgos de distorsión artificial de los precios de mercado por especulación.
6. Aprovechar *stock* existente que cumpla condiciones mínimas de localización, las que deberían ser certificadas por un tercero, sin descartarse la acción directa del Estado para construir nuevo *stock* para arriendo. No se contempla restringir el beneficio a ciertas ciudades o comunas, aunque sí se evalúa no aplicarlo en sectores muy deficitarios a nivel urbano y/o social.
7. Impulsar el contrato entre privados en el marco de la ley vigente, con incentivos para la promoción de la protección del arrendador (por ejemplo, a través de la formalización de los contratos).
8. Introducir gradualmente el subsidio, sin desplazar en peso a los subsidios tradicionales, al menos en un comienzo.

---

<sup>22</sup> Salvo que sean beneficiarias de un subsidio de “segunda oportunidad” por residir en guetos contruidos por el Estado.

## Estructura del mercado hipotecario

### *Financiamiento de la vivienda: el rol de los créditos hipotecarios otorgados por los bancos*

En Chile el sector bancario desempeña un rol crucial en el mercado inmobiliario, ya que es la principal fuente de financiamiento tanto para inversionistas inmobiliarios como para quienes demandan propiedades.

Respecto de la demanda, el sector bancario representa casi la totalidad del monto global de créditos al sector vivienda. La participación de otros oferentes, como los agentes administradores de mutuos hipotecarios endosables de las compañías de seguros, las sociedades de *leasing* habitacional y las cooperativas, a pesar de crecer en términos absolutos, siguen teniendo una participación menor en el mercado total. En términos del *stock* de crédito, la participación de tales agentes está en niveles inferiores al 15% (Aparici y Yáñez, 2004).

Las colocaciones bancarias para vivienda son el segundo tipo de mayor importancia después de los préstamos para consumo.<sup>23</sup> Los créditos para la vivienda, bancarios y no bancarios, han mostrado un crecimiento sólido y sostenido en los últimos años. Esto se debe a los incentivos tributarios del mercado privado de viviendas, en cuyo caso se destaca el Decreto con Fuerza de Ley Núm. 2 (DFL-2), que entrega ventajas a los poseedores de inmuebles con una superficie igual o menor a 140 metros cuadrados.<sup>24</sup>

Otro factor que ha impulsado fuertemente el crecimiento del sector inmobiliario es la persistencia de tasas de interés hipotecarias históricamente bajas. Independientemente de los plazos y los tipos de productos, las tasas se sitúan en un nivel casi 50% más bajo que 12 años atrás, cuando bordeaban 10%, y se han mantenido en ese nivel desde principios de 2005, con un leve aumento a mediados de 2008.

Según la última Encuesta Financiera de Hogares, realizada por el Banco Central en 2009, un 16,6% de los hogares de Chile tiene vigente una deuda por la compra de la vivienda principal (Banco Central de Chile, 2009). A pesar de la importante proporción de propietarios en los sectores de menores ingresos, la mayor parte de los créditos se concentra en los grupos más ricos. En 2009, los hogares del estrato

---

<sup>23</sup> Pero las colocaciones mantienen baja participación en flujos, dada su estructura de vencimientos más largos.

<sup>24</sup> Entre las ventajas cabe mencionar que las viviendas solo pagan un 50% del impuesto territorial y un 50% del impuesto de timbres, y que se benefician en el caso de ampliaciones, herencias y donaciones de propiedad.

1 representaban un 8,5% del total de créditos para la vivienda principal mientras que los hogares del estrato 3 representaban un 30,5%.

### *Principales productos hipotecarios*

En 1977 se creó el actual sistema de financiamiento hipotecario, basado en préstamos bancarios de largo plazo que tienden a oscilar entre 12 y 20 años. El primer instrumento ofrecido consistió en letras de crédito emitidas al portador. A partir de 1988 comenzaron a proponerse mutuos hipotecarios endosables y no endosables. Más adelante, la Ley 19.281 de 1993, modificada en 1995 por la Ley 19.401, estableció el sistema de alquiler de vivienda con promesa de compraventa (Morandé y García, 2004). En 2002 las instituciones financieras comenzaron a ofrecer mutuos hipotecarios denominados en pesos y con tasas de interés variables.

### *Composición de la cartera de créditos hipotecarios del sector financiero*

La composición de la cartera de créditos ha tenido un notorio cambio. A fines de 2000, un 84,17% del monto total de los créditos hipotecarios vigentes en el mercado correspondía a letras de crédito hipotecarias. En agosto de 2011 este porcentaje se redujo a un 21,58%, donde los mutuos hipotecarios endosables ocupaban un 7,71% y los no endosables un 70,71% del total.

### *Percepción de los bancos sobre los incentivos más adecuados para promover el mercado de alquiler*

Los bancos suelen contar con una unidad inmobiliaria encargada de evaluar todos los proyectos de inversión del sector. Las empresas presentan un proyecto que contiene una descripción del tipo de vivienda que desean construir y solicitan el financiamiento necesario. Generalmente lo que se busca es obtener recursos para la construcción, ya que el terreno es en la mayoría de los casos propiedad de la empresa. Todas las viviendas quedan en hipoteca a favor del banco, la cual se va alzando a medida que se venden las unidades. Por ello, incrementar la velocidad de venta es la prioridad dentro del negocio, lo cual disminuye el riesgo asociado a la inversión.

La parte más importante de las utilidades que pueden obtener las empresas inmobiliarias descansa en las rentas asociadas al suelo más que en la edificación. De acuerdo con la Comisión de Vivienda de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF), la mejor forma de incentivar el mercado de alquiler desde la perspectiva privada sería promover la compra de bienes inmuebles, no su construcción. A través de mayores incentivos para que los rentistas inviertan en bienes inmuebles, se aumenta la demanda de nuevos proyectos inmobiliarios, lo que afecta finalmente a las empresas constructoras sin necesidad de incentivos directos. Esto estimularía también la compra de inmuebles usados.

Uno de los incentivos con mayor potencial a juicio de los entrevistados radica en el ya mencionado DFL-2, aunque en 2010 se establecieron restricciones que dejaron fuera del beneficio a las personas jurídicas y lo limitaron a tan solo dos propiedades por contribuyente. Desde la perspectiva de la oferta, los mayores obstáculos para el desarrollo de un mercado de alquiler no han radicado en las características del mercado hipotecario, sino en el costo de oportunidad que este negocio representaría en relación con otras alternativas de inversión.

## Marco normativo<sup>25</sup>

### *Leyes específicas sobre el alquiler en Chile*

En Chile el principal documento que regula el alquiler es el Código Civil. Allí se establece el marco general dentro del cual opera el alquiler de bienes inmuebles, y se definen el contrato de arrendamiento, las partes (arrendador y arrendatario) y sus derechos y obligaciones, incluidas las compensaciones frente al incumplimiento. También establece las situaciones que dan término al contrato de alquiler, así como algunas reglas particulares relativas al arrendamiento de casas, almacenes u otros edificios urbanos.

Junto con el Código Civil, la principal norma que se pronuncia sobre el alquiler en los predios urbanos es la Ley Núm. 18.101 de 1982, y su última modificación correspondiente a abril de 2003.<sup>26</sup> Se establece, entre otras cosas, la especificidad de los derechos y deberes de los arrendadores y arrendatarios de bienes inmuebles, así como también de los procesos judiciales que rigen este tipo de contratos,<sup>27</sup> incluidos los medios de prueba, plazos y mecanismos de resolución de conflictos. Por su parte, la Ley Núm. 19.281 (V. y U.) de 1993 regula el *leasing* habitacional, y su reglamento corresponde al D. S. Núm. 120 (V. y U.) de 1995.

### *Análisis crítico de las leyes que regulan el alquiler en Chile*

Entre 1930 y 1970 existieron distintos mecanismos de control del alquiler. La Unidad Popular los reforzó severamente, decretando qué valor del alquiler máximo no

---

<sup>25</sup> Esta sección se basa en la revisión de la normativa y la información obtenida en las entrevistas a Isabel Espinoza, Secretaria Juez del 26° Juzgado Civil de Santiago, y a Rodrigo Moya, Director Metropolitano Sur de la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana.

<sup>26</sup> Entre las principales razones para esta modificación cabe mencionar la percepción de que la ley hasta entonces entregaba demasiadas garantías a los arrendatarios en desmedro de los arrendadores.

<sup>27</sup> Entendidos como contratos formales o acuerdos sin respaldo de escritura pública (casos para los cuales es posible presentar otros medios de prueba distintos del contrato).

debía superar el 11% de la evaluación fiscal de la propiedad. En 1982 el régimen militar flexibilizó los controles del alquiler, pero mantuvo una cierta protección contra los desalojos, incluido el derecho a un aviso de cuatro a 12 meses frente a tal eventualidad. Los controles del pasado probablemente contribuyeron a limitar el desarrollo de la oferta privada de alquiler. La dificultad de recuperar un inmueble o de subir los precios fue sin duda un factor en el declive residencial de los centros tradicionales de Santiago o de Valparaíso durante las décadas de 1970 y 1980.

La normativa vigente actualmente tiende a equilibrar los derechos de arrendadores y arrendatarios. Si la ley no fija el aumento periódico de los alquileres, es costumbre que los contratos fijen un ajuste automático según el índice de precios al consumidor (IPC). En Santiago, el vigor de la construcción de apartamentos en el centro y en los barrios altos ha logrado, más que cualquier control de alquiler, mantener la oferta y así los precios estables para la vivienda de clase media.

Este virtual equilibrio se habría alcanzado después de introducir modificaciones a la Ley 18.101 en 2003, que a grandes rasgos han promovido una mayor agilidad de los procesos, entre otras cosas estableciendo límites temporales para los juicios sobre alquiler y permitiendo así resguardar de mejor manera el derecho del propietario a la restitución de su vivienda.<sup>28</sup>

Este nuevo escenario es percibido de forma diferente por los distintos actores. Mientras que a nivel político se observa que no hay una demanda para modificar la ley —que sí existía antes del cambio realizado en 2003— y a nivel judicial la ley se considera adecuada en términos generales, en la práctica se aprecian ciertos desequilibrios. Estos guardan relación con un importante desconocimiento de la ley existente, especialmente entre los estratos bajos, lo que genera la percepción —no del todo ajustada— de que existe una gran desprotección de los propietarios frente a los inquilinos. Se observa así que, a raíz de esta falta de información y del desconocimiento del protocolo, muchos de los conflictos derivados del alquiler toman más tiempo en ser resueltos de lo que deberían o podrían tardar<sup>29</sup> si se siguiera el proceso establecido.

---

<sup>28</sup> Sin embargo este enunciado podría relativizarse al realizarse una comparación con otros países. La protección actual otorgada al inquilino podría ser algo débil, lo que radicaría en la falta de un control del alquiler o de normativas ajustadas a las especificidades locales, entre otros elementos. A modo de comparación, Uruguay y Argentina fijan entre dos y cinco años el período mínimo del contrato de alquiler, el cual se renueva con plazos anuales, mientras que el aumento del canon está limitado al nivel del IPC.

<sup>29</sup> Ya sea porque existe una innecesaria espera desde que se produce el conflicto hasta el inicio de la demanda por vía legal o porque los demandantes incurren en acciones que alargan el proceso.

El mayor problema para los arrendadores se encuentra en la recuperación de su vivienda y la implementación de la sentencia. Debido a que el sistema judicial chileno requiere una certificación por parte de los tribunales y el acompañamiento de la fuerza pública para realizar el desalojo de la propiedad, el trámite se torna burocrático y pueden pasar entre seis y siete meses desde dictada la sentencia. De esta manera, la solución del problema desde que este se inicia puede tardar hasta dos años. Si bien existen mecanismos para acortar este proceso, como los acuerdos de conciliación en los que se llega a una solución consensuada entre ambas partes, en la mayoría de los casos los arrendatarios prefieren no llegar a un acuerdo de manera de “ganar tiempo” frente el desalojo.

Ahora bien, dada la elevada tasa de alquiler informal en Chile, principalmente de alquileres económicos, debe tenerse en cuenta que, no obstante estas falencias, en términos generales la legislación local protege tanto al sector formal como al informal. En este contexto, si bien pueden existir ciertas dificultades, sobre todo en relación con la presentación de pruebas por parte de los arrendadores y arrendatarios sin contrato, esto no los inhabilita para el ejercicio de sus derechos.

### Hacia una política de alquiler: el rol de las empresas inmobiliarias y constructoras

El sector inmobiliario<sup>30</sup> comparte el diagnóstico respecto de los problemas de segregación y la creciente centralidad de la localización para los hogares vulnerables. Pero si bien dicho sector reconoce la pertinencia de una política de alquiler para estos grupos sociales, no se muestra interesado en participar de la propiedad ni de la administración de este tipo de conjuntos. Aunque los representantes del sector inmobiliario no lo reconozcan explícitamente, esto se debe al alto costo de oportunidad que tendría para ellos el renunciar o disminuir las rentas obtenidas por el suelo. Consideran que el negocio de la producción de vivienda en alquiler que garantice la buena ubicación de las unidades construidas, en cuyo caso el suelo ya no sería fuente de utilidades, podría ser más bien un nicho para constructores.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> La opinión que aquí se refiere fue recogida a través de entrevistas a Vicente Domínguez, Presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, y Javier Hurtado, Gerente de Estudios de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

<sup>31</sup> De hecho, desde la CChC señalan que actualmente su actividad se concentra en la producción de viviendas para grupos medios y medio-altos (viviendas entre las 1.500 UF y las 3.500 UF), por lo que, en un contexto de creciente escasez de suelo, no solo la construcción de vivienda social sería cada vez menos atractiva para ellos: también lo sería el negocio inmobiliario orientado a grupos de bajos recursos en general.

Por otra parte, tampoco consideran que el Estado deba desempeñar un papel demasiado activo en la materia, ni como productor directo de unidades de vivienda ni como administrador de las mismas. En este sentido, ven mayores posibilidades de desarrollar un mercado de alquiler a través de un subsidio a la demanda, aprovechando el *stock* existente, lo que coincide con la postura del gobierno.

Finalmente, la aplicación de una política de este tipo, aunque pertinente y necesaria, se aprecia como minoritaria. En principio se está asumiendo que la asignación de vivienda en propiedad va a continuar y que, seguramente, va a seguir teniendo mucho más peso que la política de alquiler.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El fomento del mercado de alquiler, tanto de la demanda de espacios residenciales por parte de los hogares urbanos de extracción popular como de la oferta de unidades por parte de particulares y empresas, debería integrar una política coherente con las necesidades de los grupos de bajos ingresos, las tendencias de los mercados inmobiliarios y las políticas de desarrollo urbano. Para ello es necesario superar las disyuntivas que se presentan hoy entre propiedad y alquiler, entre focalización social y apoyo territorial, y entre subsidio a la demanda y subsidio a la oferta. La nueva política buscaría desacoplar la acendrada aspiración a la propiedad de la vivienda en que se reside; equilibrar la focalización en personas con la atención a lugares, y combinar equilibradamente subsidio a la oferta y a la demanda.

Los instrumentos, programas y políticas así inspirados pueden ser de varios tipos. Por el lado de la oferta, cabe mencionar los incentivos para que empresas y propietarios rehabiliten parte del extenso parque de vivienda “básica” existente en las ciudades chilenas a fin de destinarlo al alquiler, así como los incentivos para la construcción de cuartos y segundas viviendas en alquiler por parte de los hogares de barrios populares. Entre tanto, por el lado de la demanda, sobresalen los subsidios de alquiler para jóvenes o para migrantes sin que se comprometa su futura opción a la propiedad ni los apoyos a la movilidad residencial a través de sistemas de información y de asesoría legal. Además de contribuir a cubrir el déficit habitacional, la política de fomento del alquiler ayudaría a los hogares populares a mejorar su movilidad residencial y su localización dentro de las ciudades.

### El papel del Estado en la promoción de la vivienda en alquiler

Una política de fomento del alquiler debe implantarse en el marco de las transformaciones de la ciudad contemporánea. Una de estas tendencias es el freno a la

expansión urbana en favor de la densificación. Los tiempos y costos de viaje asociados a la congestión, la mayor conciencia ambiental y prioridad que las personas otorgan a su calidad de vida, y una revalorización de la vida urbana diversa y peatonal son probablemente factores que están explicando la “vuelta a la ciudad” que verificamos a nivel internacional en los decenios recientes, por ejemplo, en las áreas metropolitanas de Estados Unidos (Ehrenhalt, 2012) y en ciudades de América Latina tales como São Paulo, Ciudad de México, Bogotá y Santiago. En el caso chileno, mientras que solo un 9% de las viviendas construidas entre 1992 y 2002 en Santiago se localizó en las comunas al interior del anillo circunvalar Américo Vespucio, esa proporción creció al 38% en el período que abarca desde 2002 hasta el presente (Poduje, 2011).<sup>32</sup>

Una segunda tendencia es la transformación del patrón de segregación residencial. Esto ha sido estimulado por la liberalización de los mercados del suelo, masivos programas de obras públicas, la emergencia de un robusto sector de promoción inmobiliaria y la precarización del empleo para los grupos populares. Por una parte, esta transformación consiste en la dispersión espacial de la vivienda de las elites y clases medias altas hacia la periferia de bajos ingresos, donde los promotores capitalizan importantes rentas de la tierra. Y por otra, en la “inclinación estructural” de los hogares vulnerables a penetrar la ciudad y acercarse a los barrios afluentes y las centralidades urbanas para reducir su vulnerabilidad social (Cáceres y Sabatini, 2004). La estructura interna y el patrón de segregación de las ciudades de Estados Unidos también están en radical transformación (Jargowsky, 2003; Moss, 2011; Ehrenhalt, 2012), lo que podría atribuirse a los mismos factores señalados para América Latina.

Un tercer elemento es el riesgo de exclusión de la vivienda social de las ciudades como un todo. La reducción de la segregación social del espacio que resulta de la transformación descrita tiene como contraparte una re-segregación a gran escala de la nueva vivienda para los grupos pobres. La dispersión espacial de grupos medios y altos, que suele tomar la forma de un “aburguesamiento sin expulsión” (Sabatini et al., 2008), implica la llegada de mejores pagadores del suelo a estas áreas, lo que revoluciona las expectativas de los propietarios de terrenos y contribuye a elevar los precios del suelo.<sup>33</sup> A este efecto también ha contribuido la

---

<sup>32</sup> El análisis de Iván Poduje se realizó con datos del pre-censo de 2011 (Poduje, 2011).

<sup>33</sup> Reese (2011) constató el efecto en los precios del suelo de la instalación de condominios cerrados para clases medias y altas en la periferia de las tres principales ciudades de Argentina. En la ciudad de Santiago en las últimas décadas los precios del suelo han crecido más en las comunas periféricas de bajos ingresos que en las demás comunas de la ciudad: un estudio de precios del suelo por comunas del Gran Santiago para el período 1990–2004, encargado por la Asociación de Corredores de Propiedades de Chile (ACOP) a la consultora Gemines, muestra dicha tendencia con claridad (citado en Brain y Sabatini, 2006). La ACOP ahora es la Cámara Nacional de Servicios Inmobiliarios, Asociación Gremial.

construcción de paseos de compras, parques de oficinas y otros megaproyectos en distritos de la periferia ahora mejor servidos por infraestructura urbana, especialmente de vialidad. Con una estructura de distribución del ingreso tan mala, ni los hogares de la parte baja de la escala ni los programas de vivienda social son capaces de pagar los precios del suelo que se tienden a fijar en relación con los mejores pagadores que la gentrificación instala en los barrios de la periferia popular y sus intermediaciones. Bogotá, Ciudad de México y Santiago comparten el hecho de que la vivienda social construida en los últimos 10 años se ha implantado fuera de la ciudad, a veces a kilómetros de distancia de su borde compacto.<sup>34</sup>

Por otra parte, la formulación de una política de fomento del alquiler implica renovar los ejes del debate acerca del rol del Estado en los mercados de vivienda. Estos ejes se pueden articular en torno a cuatro preguntas:

1. *¿Cómo insertar una política de expansión del alquiler en el contexto cultural de una extendida aspiración a la propiedad de la vivienda?* La clave podría estar en evitar la disyuntiva típica entre alquilar o ser propietario, y definir como objetivo de política que las personas puedan ser o llegar a ser propietarios y arrendatarios. Esto es, promover un desacople entre propiedad y alquiler, y hacer compatibles la propiedad de una vivienda y el alquiler de otra en la que se vive. La justificación sería que la propiedad y el alquiler satisfacen necesidades diferentes, aunque ambas estén asociadas a la seguridad económica de los hogares, como se señaló anteriormente. Serían pertinentes medidas que ayuden a postergar el momento de acceso a la propiedad de la vivienda, por ejemplo a través de un subsidio al alquiler que no excluya ulteriores apoyos estatales para llegar a la propiedad, como podría ser un esquema de *leasing*.
2. *¿Cómo combinar focalización social con el apoyo a lugares?* La focalización social ha sido, sin duda, parte del éxito de la política de subsidio habitacional chilena. El diseño mismo de un subsidio a la demanda facilita una permanente re-focalización. Sin embargo, paradójicamente, el éxito ha ayudado a su crisis actual. Mientras más alta es la focalización social, más socialmente homogéneos son los complejos de vivienda resultantes; y la

---

<sup>34</sup> En el caso de Santiago esta tendencia ya era observable en el período 1994–2004. La distancia promedio entre las nuevas viviendas sociales (construidas entre 2002 y 2004) y el centro de la ciudad era 5 kilómetros mayor que en 1994, habiendo también aumentado la distancia promedio a los subcentros localizados hacia la periferia de la ciudad (Brain y Sabatini, 2006). Datos recientes de Negrete (2012) muestran que la distancia al centro desde los conjuntos de vivienda social ha seguido creciendo en los últimos años.

homogeneidad social del espacio es la dimensión más claramente perjudicial de la segregación residencial, que se mide con los índices de aislamiento. Las ciudades han sido históricamente poderosos mecanismos de integración social, pero algunas se han llegado a convertir en verdaderas trampas de pobreza y degradación social para una proporción creciente de residentes de escasos recursos concentrados en barrios irregulares o de vivienda social. La *guetización* de esos barrios es un problema que actualmente está aumentando en las ciudades chilenas. Apoyar o subsidiar con más fuerza el alquiler de vivienda económica en distritos de mayor diversidad funcional y social sería una salida a esta disyuntiva.

3. *¿Cómo evitar que el subsidio a la demanda sea capitalizado por los promotores como rentas del suelo?* Al desplazar los subsidios de la oferta a la demanda, la política habitacional chilena favoreció la integración de la industria bajo la figura del promotor inmobiliario. Centrado en las rentas de la tierra —la plusvalía del suelo en Chile—, el promotor logra capitalizar una parte creciente del subsidio habitacional como ganancias.<sup>35</sup> De esta forma, y dadas las imperfecciones de los mercados del suelo, el subsidio a la demanda se fue convirtiendo en un subsidio a las empresas (oferta). Entre 1994 y 2004, el terreno urbanizado pasó de representar un 15,3% a un 33,1% del costo de una vivienda “básica” en Santiago, lo cual explica un 67% del aumento del costo unitario de la vivienda y un 84% del reajuste del subsidio habitacional en ese período, mientras que el tamaño de la vivienda no varió y su distancia al centro aumentó (Brain y Sabatini, 2006). El “subsidio de localización”, suplemento del subsidio habitacional, creado en 2007 para mejorar la ubicación de la vivienda social, se basó en definiciones tan laxas de lo que era una buena localización que no obtuvo mayores logros, aunque sí ocurrió que el uso extensivo por parte de los promotores (ProUrbana, 2010) fue finalmente “traspasado a precios (del suelo) (...) lo que es muy lamentable...” (Poduje, 2012). La cuestión es si no sería preferible una política combinada de subsidios a la oferta y la demanda. Al subsidiar la oferta, las políticas podrían reforzar el atributo de localización de la vivienda en alquiler, tanto en lo referente a la accesibilidad y diversidad funcional del espacio como a la diversidad social.

---

<sup>35</sup> En su Informe de Estabilidad Financiera, el Banco Central de Chile analizó el desempeño de unas 20.000 firmas inmobiliarias y concluyó “que, contrario a lo dicho en la industria, su rentabilidad ha sido relativamente elevada. Las grandes rentaron entre 16% y 21%, entre 2007 y 2010” (Diario *La Tercera*, 21 de diciembre de 2011).

4. *¿Cómo distribuir el apoyo del Estado entre acceso al suelo y las otras partidas involucradas en la producción de vivienda para alquiler?* Parece razonable revisar una política de subsidio a la demanda que favorece la capitalización de parte importante de la inversión social en rentas del suelo. La creación en cada ciudad de barrios de vivienda económica para alquiler, de modo que la propiedad del suelo por parte del Estado, de cooperativas o de fundaciones privadas se combine con la propiedad de la vivienda por parte de inversionistas privados, utilizando esquemas como el de las concesiones de obras públicas, sería una forma de focalizar los subsidios estatales en acceso al suelo bien localizado para los hogares de bajos ingresos.

## Líneas de política para fomentar la vivienda en alquiler

### 1 Incrementar la oferta de vivienda en alquiler

- 1.1 *Convertir parte del stock de vivienda social existente en espacios de alquiler.* El subsidio a la demanda de alquiler sería el principal incentivo (indirecto) para la oferta. Por ser contratos entre privados, no existiría una entidad administradora. El rol del Minvu consistiría en certificar la calidad material y de localización de la unidad para alquiler, para lo cual contrataría a un tercero (entidad certificadora). Sin embargo, habría una restricción en esta modalidad: la oferta podría ser menor a la demanda, en parte porque los espacios residenciales podrían no cumplir con los nuevos requerimientos.
- 1.2 *Dar un impulso adicional al stock existente a través de la oferta de cuartos y segundas viviendas en fondos de sitio por parte de propietarios de comunas populares y de clase media bien localizadas.* Entre los incentivos para que estos propietarios alquilen su vivienda o parte de ella se pueden considerar los siguientes: i) el municipio avisa el alquiler; ii) hay una asesoría legal por parte del municipio (firma de contrato, resolución de conflictos, desahucio, etc.); iii) existe una asesoría arquitectónica para ampliación/remodelación; iv) se brinda puntaje adicional para optar de forma preferente a subsidios (ya existentes o nuevos) de mejoramiento/ampliación de vivienda otorgados por el Minvu; y v) se ponen a disposición préstamos con bajo interés para la remodelación o el mejoramiento de la vivienda.
- 1.3 *Construir un nuevo stock de vivienda económica para alquiler.* Una tercera opción es que empresas inmobiliarias compren suelo y desarrollen proyectos de vivienda para inquilinos de bajos ingresos. En las condiciones actuales, esta opción no se ve viable desde el sector bancario e

inmobiliario. Probablemente se requieran incentivos adicionales a la oferta, que complementarían los subsidios a la demanda.

## 2 *Apoyar y fortalecer la demanda de alquiler*

- 2.1 *Crear un subsidio (bono) a la demanda que cubriría todo o parte del canon del alquiler.* La primera opción, a juicio de los privados, minimiza el riesgo de falta de pago, pero hace más probable que se generen distorsiones de mercado (ajuste artificial de la oferta al monto del subsidio, sobre todo en mercados menos competitivos). En la segunda opción, el Estado complementa la capacidad de pago de alquiler del beneficiado, permitiéndole acceder a mejores viviendas y lugares. Si bien esta modalidad aumenta en algo el riesgo de falta de pago, de todos modos posibilita un mejor ajuste entre oferta y demanda, y el ejercicio más probable de derechos de los inquilinos por estar pagando.
- 2.2 *Flexibilizar los mercados y apoyar la movilidad residencial.* Crear, administrar y realizar una permanente actualización de observatorios y bases de datos de los mercados de alquiler de habitaciones, tarea en manos de los Serviu regionales, como servicio público gratuito o de bajo costo. Una segunda acción sería la de brindar apoyo legal a arrendatarios y arrendadores para la confección, firma y resolución de controversias en torno al alquiler.

## 3 *Enfocarse en personas y hogares*

- 3.1 *Brindar apoyo a hogares vulnerables de allegados o arrendatarios, migrantes y no migrantes, que no estén bien localizados en la ciudad o, bien, que estándolo, vivan en condiciones de hacinamiento.* Deberían priorizarse los hogares cuyo jefe de hogar presente poca escolarización, cuyos integrantes tengan empleos de baja calificación o desprotegidos; los hogares encabezados por jóvenes o adultos mayores; los hogares monoparentales, y aquellos con presencia de niños pequeños y con jefatura femenina.
- 3.2 *Promover el desacople entre propiedad de la vivienda y lugar de residencia.* Los apoyos estatales para ver cumplida la aspiración a la propiedad de la vivienda deberían correr independientes a los apoyos para que las personas vean facilitado el acceso a la vivienda en alquiler en distintas circunstancias o etapas de sus vidas (migración, juventud, desempleo, etc.). La posibilidad de que cada uno pueda combinar beneficios de ambos tipos a lo largo de su vida y en distintas circunstancias significaría una focalización social que se hace cargo de la situación de estos hogares más allá de su situación socioeconómica en un momento dado. El tránsito de inquilino a propietario se presenta sin retorno en los estratos pobres: “la

transición hacia la propiedad es de una sola vía; solo aquellos con problemas financieros estarían expuestos a volver al alquiler o al allegamiento” (UN-Habitat, 2003:107). Una política que ensamble sus distintas medidas y programas hacia esta focalización en personas y hogares puede facilitar una movilidad residencial hacia el alquiler que permita ajustarse a los requerimientos de accesibilidad y restricciones financieras sin tener que perder la propiedad.

- 3.3 *Postergar el acceso a la propiedad vía el leasing habitacional.* La precariedad de los empleos, especialmente de los jóvenes e inmigrantes, sumada a la recurrencia de las crisis económicas, hace razonable que las personas u hogares posterguen su ingreso a la categoría de propietarios de vivienda. El *leasing* habitacional surge como una alternativa atractiva para compatibilizar necesidades de alquiler con aspiración a la propiedad.

#### 4 *Lograr la focalización territorial a través de una nueva política de suelo*

- 4.1 *Formular una política de gestión de suelos públicos.* Con foco en la oferta, esta política de suelo urbano ayudaría a crear y preservar barrios urbanos bien localizados y socialmente diversos, con superficie habitacional destinada a alquileres económicos. Tal política incluiría instrumentos y programas como los tres que se mencionan a continuación (puntos 4.2, 4.3 y 4.4).
- 4.2 *Establecer fiducias estatales de tierras para vivienda económica de alquiler construida y explotada bajo esquemas de concesiones a privados, comodatos a organizaciones no gubernamentales (ONG) o administrados por agencias públicas o municipios.* La provisión de terrenos urbanos a perpetuidad para vivienda económica en alquiler podría hacerse recurriendo a compras, expropiaciones o terrenos fiscales para alojar tales proyectos, o a terrenos mejor localizados, conseguidos a través de permutas de los anteriores. Hoy, las agencias públicas propietarias de tierras en las ciudades o su periferia las manejan bajo dos modalidades extremas: la que se parece a bancos estatales de tierras, aunque sin objetivos claros;<sup>36</sup> y la que se parece a una gestión con criterios de rentabilidad privada. Lo que se propone es que el Estado realice una gestión de tierras públicas ajustada a los objetivos de una política de fomento del mercado de vivienda en alquiler de bajo costo. Bajo esquemas

---

<sup>36</sup> Aunque esas reservas estatales fueran manejadas con criterios urbanos, como por ejemplo para ampliar la cantidad ofertada a fin de controlar los precios, no es claro que ese objetivo se fuera a lograr dadas las peculiaridades del bien y las imperfecciones de los mercados del suelo.

de tipo fideicomisos, los suelos quedarían reservados para el uso de “vivienda económica en alquiler”, garantizando la permanencia de un *stock* de este tipo en cada ciudad. La separación de la propiedad del suelo de la propiedad de la vivienda en alquiler facilitaría el hecho de que la inversión social se concentre en el tema crítico del acceso al suelo bien localizado y con servicios públicos, y además permitiría mantener en el tiempo esa oferta habitacional.<sup>37</sup>

- 4.3 *Establecer fiducias privadas de tierras para vivienda en alquiler.* Podrían fomentarse alternativas privadas con apoyo estatal, como el modelo canadiense de cooperativas de locatarios —dueñas del bien raíz, que no se puede vender pero que incluye viviendas en—, o como el modelo estadounidense de los *land trusts*, que separa la propiedad del suelo (no enajenable) de la propiedad de las viviendas (que se pueden vender) y que podría incluir una parte para alquiler de bajo costo.
- 4.4 *Crear un subsidio de integración social.* Como partida específica del subsidio al alquiler, el subsidio de integración social ayudaría a diversificar socialmente los barrios y a mejorar el acceso de los inquilinos de bajos ingresos a lugares centrales y servicios urbanos.
- 4.5 *Realizar un reajuste de tierras.* Como forma de contar con un *pool* de terrenos para conseguir más densidad y mejor calidad de los espacios residenciales, esta alternativa, de amplio uso en varios países para programas de renovación o recuperación urbana, podría contribuir a la producción de habitaciones de alquiler de bajo costo en barrios social y funcionalmente diversos.

---

<sup>37</sup> El modelo estadounidense de los *community land trusts* (fideicomisos de tierra comunitaria), que consiste en cooperativas dueñas de terrenos rurales y urbanos en los cuales se construyen viviendas de propiedad de terceros, sean particulares o empresas, ha tenido una fuerte expansión desde su aparición en los años setenta (véase Davis, 2010).

## REFERENCIAS

- Aparici, G. y A. Yáñez. 2004. "Financiamiento de los hogares en Chile". Serie técnica de estudios Núm. 001. Santiago de Chile: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.
- Arriagada, C. y J. C. Moreno. 2006. *Atlas de la evolución del déficit habitacional en Chile 1992–2002*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Banco Central de Chile. 2009. *Encuesta financiera de hogares*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.
- Brain, I., A. Iacobelli y F. Sabatini. 2005. "Calidad y valor de la vivienda social: un problema de localización y barrio". *Revista ProUrbana* (agosto). Santiago de Chile: ProUrbana, Políticas Públicas-UC.
- Brain, I. y F. Sabatini. 2006. "Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social". Publicación ProUrbana, Núm. 4. Santiago de Chile: ProUrbana, Políticas Públicas-UC.
- Brain, I., J. J. Prieto y F. Sabatini. 2010. "Vivir en campamentos: ¿camino hacia la vivienda formal o estrategia de localización para enfrentar la vulnerabilidad?" *Revista EURE*, Vol. 36, Núm. 109 (diciembre), pp. 111–141. Disponible en [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612010000300005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612010000300005&script=sci_arttext).
- Cáceres, G. y F. Sabatini. 2004. *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.
- Chamorro, C. y J. C. Caro. 2010. "Modelo de tenencia de vivienda para el Gran Santiago: 2000–2006". Documento de trabajo Núm. 60. Santiago de Chile: Cámara Chilena de la Construcción, Gerencia de Estudios. Disponible en: <http://www.cchc.cl/wp-content/uploads/2010/08/DT-60-Modelo-de-tenencia-de-vivienda-para-el-gran-santiago-2000-2006.pdf>.
- Davis, J. E. (ed.). 2010. *The Community Land Trust Reader*. Mass: Lincoln Institute of Land Policy.
- Desormeaux, D. y E. Vespa. 2005. *¿Arrendar o comprar? Un análisis empírico de los factores que determinan la decisión de compra o arriendo de la vivienda*. Santiago de Chile: Cámara Chilena de la Construcción, Gerencia de Estudios.
- Diario *La Tercera*. Edición del 21 de diciembre de 2011. Disponible en [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl).
- Dipres (Dirección de Presupuestos). 2011. *Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012* (octubre). Santiago de Chile: Dipres.

- Ehrenhalt, A. 2012. *The Great Inversion and the Future of the American City*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- El Mercurio*. 2006. "Se expande el competitivo mercado de compra para arriendo". Santiago de Chile, 22 de octubre.
- Funasupo (Fundación para la Superación de la Pobreza). 2006. *Umbralles sociales 2006: propuestas para la futura política social*. Santiago de Chile: Funasupo. Disponible en <http://www.fundacionpobreza.cl>.
- Garcés, M. 2002. *Tomando su sitio. El movimiento de pobladores de Santiago, 1957-1970*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Gilbert, A., O. Olinto, R. Coulomb y A. Necochea. 1993. *In Search of a Home. Rental and Shared Housing in Latin America*. Tucson, Arizona: The University of Arizona Press.
- Hidalgo, R. 2005. *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1992. *Censo de población y vivienda 1992*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- . 2002. *Censo de población y vivienda 2002*. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Jargowsky, P. 2003. *Stunning Progress, Hidden Problems: The Dramatic Decline of Concentrated Poverty in the 1990s*. (Informe.) The Living Cities Census Series. Washington, D.C.: The Brookings Institution, Center on Urban and Metropolitan Policy. Disponible en [http://scholar.google.com.ni/citations?sortby=pubdate&hl=en&user=qoqedQ0AAAAJ&view\\_op=list\\_works](http://scholar.google.com.ni/citations?sortby=pubdate&hl=en&user=qoqedQ0AAAAJ&view_op=list_works).
- Larrañaga, O. y C. Sanhueza. 2008. *Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres*. Observatorio Económico. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Facultad de Economía y Negocios.
- Mideplan (Ministerio de Planificación y Cooperación). 2009. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*. Santiago de Chile: Mideplan.
- Ministerio de Desarrollo Social. 2011. *Informe de política social 2011*. Santiago de Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). 2010. *Encuesta Panel de Vivienda (EPV)*. Santiago de Chile: Minvu.
- . 2011a. *Sistema de indicadores de déficit urbano-habitacional y calidad de vida. Una mirada prospectiva a la situación de ciudades metropolitanas, intermedias mayores e intermedias menores en Chile*. Santiago de Chile: Minvu, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU).
- . 2011b. "Mapa social de campamentos. Resultados generales". Santiago de Chile: Minvu. Disponible en: [http://www.minvu.cl/aopensite\\_20110523144022.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_20110523144022.aspx).

- . 2012. Impulso de una agenda legislativa. Aportes al espacio público. Power point presentado por Pilar Giménez, a cargo de la División de Desarrollo Urbano del Minvu, en el marco del Consejo Directivo de ProUrbana (marzo). Santiago de Chile: Minvu, Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos (CEHU).
- Morandé, F. y C. García. 2004. "Financiamiento de la vivienda". Documento de trabajo Núm. 502. Washington, D.C.: BID.
- Moss, J. 2011. "Smith on Gentrification" (entrevista a Neil Smith). Consultado el 20 de julio de 2012 en: <http://vanishingnewyork.blogspot.com/2011/08/smith-on-gentrification.html>.
- Negrete, C. 2012. *Política de vivienda en Chile 2001–2006; un enfoque de equidad e integración social*. Presentación en el seminario "Segregación y fragmentación urbana, Chile–México". Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Geografía.
- Poduje, I. 2011. "Expansión de Santiago". En: Diario *La Tercera*, edición del 20 de diciembre.
- . 2012. "Mercado de suelo, sector inmobiliario y demanda habitacional". Presentación ante el Consejo Directivo de ProUrbana, en el VI Ciclo de Workshops Chile. Santiago de Chile: ProUrbana, Políticas Públicas-UC.
- ProUrbana. 2010. *Efectos del subsidio diferenciado a la localización en la ubicación y precio de la vivienda social*. Presentación de diapositivas. Santiago de Chile: ProUrbana, Políticas Públicas-UC. Disponible en [http://politicaspublicas.uc.cl/media/proyectos/material/601\\_Presentacion\\_Isabel\\_Brain\\_Centro\\_de\\_Politicas\\_Publicas\\_UC.pdf](http://politicaspublicas.uc.cl/media/proyectos/material/601_Presentacion_Isabel_Brain_Centro_de_Politicas_Publicas_UC.pdf).
- Reese, E. 2011. "Integración social a través del acceso al suelo: el enfoque desde las actuales políticas públicas en la Provincia de Buenos Aires". En: Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (Eds.), *Foro sobre Políticas Urbanas en Argentina; Primer Ciclo de Reuniones* (septiembre 2010–mayo 2011). Buenos Aires: LILP.
- Rodríguez, A. 1983. ¿Cómo gobernar ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados? *Revista SIAP*, Núm. 17 (65):139–140.
- Rodríguez et al. 2006. *Gasto público en vivienda*. Santiago de Chile: Dipres. Disponible en: [http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23080\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/572/articles-23080_doc_pdf.pdf).
- Sabatini, F., G. Cáceres y J. Cerda. 2001. "Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción". *Revista EURE* Núm. 27 (82).
- Sabatini, F., H. Vásquez, S. Robles y A. Rasse. 2008. "Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago". En: F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald y G. Cáceres (eds.), *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas*. Análisis Censal

- 1982–2002. Santiago de Chile: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sierralta, C. 2010. *Efectos sociales de la segregación residencial; los jóvenes de Santiago de Chile (1992–2002)*. México: Infonavit-Redalyc.
- Simian, J. M. 2010. “Logros y desafíos de la política habitacional chilena”. *Estudios públicos*, 117:269–322.
- Torres, A. y R. Hidalgo. 2009. “Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes”. *Revista Polis* Núm. 22. Disponible en <http://www.revistapolis.cl/polis%20final/22/art17.htm>.
- UN-Habitat. 2003. *Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*. Nairobi: UN-Habitat.



# Alquiler y desarrollo urbano en Colombia

*Jorge Enrique Torres Ramírez*

## INTRODUCCIÓN

La dimensión del *stock* habitacional y la producción formal de vivienda nueva en Colombia están rezagadas respecto del tamaño de la población. Esta discrepancia produce un déficit habitacional cuantitativo considerable e incide en la calidad habitacional y en los precios de los servicios. En 2005 el déficit cuantitativo en el país alcanzó un 12,4%.

Además, la calidad del *stock* construido se ve afectada por problemas de vulnerabilidad estructural de las viviendas, habitabilidad, confort y sostenibilidad ambiental. En particular, sobresalen el hacinamiento y la cohabitación, al igual que la baja cobertura de servicios públicos domiciliarios, especialmente de alcantarillado en el área rural. En la constitución de este conjunto de problemas de calidad del *stock* incide la insuficiente producción de vivienda formal, que estimula el desarrollo del mercado informal de alquiler, por una parte, y la autoconstrucción y autogestión de las soluciones de vivienda, por otra. En 2005 el déficit cualitativo de vivienda alcanzó un 23,8%.

Un tercer eje de problemas habitacionales críticos lo constituye la segregación socioespacial, residencial y de equipamiento, y el urbanismo excluyente. Esta problemática tiene su origen principalmente en la falta de una efectiva gestión pública del suelo, cuyo efecto en los altos precios del suelo urbanizado para vivienda social lleva a que esta última deba localizarse en sectores periféricos, marginados o no integrados completamente a la ciudad consolidada.

A pesar de los problemas habitacionales mencionados, Colombia registra uno de los déficits convencionales de vivienda más moderados de América Latina.

Por una parte, el país se destaca en la región por el dinamismo de la producción de vivienda social en relación con el tamaño de su población; no obstante, no se ha logrado reducir el monto ni la dinámica de la construcción informal de vivienda. Por otra parte, Colombia cuenta con una estructura institucional y normativa que permite un mayor nivel de intervención en el mercado del suelo urbano. Esta es un área en la cual el país también está a la cabeza en la región, si bien no se ha alcanzado el nivel de generación de suelo urbanizado requerido.

En este complejo contexto, el mercado de alquiler, de origen y operación predominantemente informal, ha contribuido de manera significativa a la formación de las actuales condiciones del *stock* habitacional. De lejos, Colombia encabeza la región en cuanto a la proporción de hogares inquilinos que exhibe, con un 31% a nivel nacional, y niveles cercanos al 45% y 46% en Bogotá y Cali, respectivamente.

El mercado de alquiler es una alternativa válida de alojamiento y de atención efectiva de las necesidades habitacionales de los hogares así como una forma de tenencia segura. Sin embargo, se trata de un mercado que además de expandirse se debe clasificar en términos físicos, de aplicación de la legislación y de seguridad jurídica de la tenencia. El desarrollo de este mercado en el país aportaría al crecimiento del *stock* habitacional, con incidencia sobre el precio de los servicios habitacionales y la configuración de diversas alternativas para las preferencias de localización urbana de los hogares.

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

### Evolución de la tenencia en Colombia y en las ciudades en estudio

No obstante el énfasis de la política sectorial en programas de adquisición de vivienda y la consecuente concentración del gasto público en subsidios estatales para la compra, en los últimos años en América Latina se ha registrado una reducción de la proporción de propietarios, fenómeno que se observa en la inmensa mayoría de los países (UN-Habitat, 2012). Colombia exhibe esta tendencia desde hace un par de décadas y su manifestación más fuerte se presenta en Bogotá y en las ciudades mayores. Este cambio en la estructura de la tenencia se ha equilibrado justamente con un incremento en la proporción de inquilinos y, especialmente, en la forma “Otro tipo-Usufructo”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se trata de viviendas entregadas para su uso con contraprestaciones al pago parcial o total de servicios públicos, cuota de administración, entre otros gastos diferentes del pago del alquiler.

El tamaño del mercado de alquiler se puede dimensionar desde la oferta sobre la base del *stock* alquilado,<sup>2</sup> es decir, del número de viviendas. Desde la demanda, su medición se realiza a partir del número de hogares que ocupa la vivienda en alquiler. De acuerdo con la información registrada a 2007, el inventario de unidades de vivienda en Colombia asciende a 9.530.375 para un total de 11.374.978 hogares. Según la forma de ocupación, el *stock* registra un 63% de estas viviendas en propiedad, un 30,6% en alquiler y un 6,4% en otra forma diferente. Igualmente, la distribución del total de hogares según el tipo de tenencia reporta una participación de un 54,4% de hogares propietarios, un 31,3% de hogares inquilinos y un 14,3% de hogares que ocupan su vivienda bajo otra forma. De acuerdo con las tres regiones del país que se consideran aquí,<sup>3</sup> 6 de cada 10 unidades del *stock* alquilado se localizan en Bogotá, tres en Antioquia y una en el departamento del Atlántico.

No solo la tenencia en alquiler es considerable: su crecimiento también ha adquirido un dinamismo notable en las últimas tres décadas. En efecto, el *stock* alquilado aumentó un 90,6% y más de un 100% entre los períodos intercensales 1964–85 y 1985–2005, respectivamente (gráfico 7.1). Del mismo modo, la dinámica registrada por el *stock* supera el ritmo de crecimiento de la población total y arrendataria. En este sentido, entre 1993 y 2005, mientras que el total de hogares a nivel nacional se incrementó en un 34,7% (de 8.067.686 a 10.871.082), el número de hogares inquilinos creció un 50,8% (de 2.234.749 a 3.370.035).

Al compararse los resultados de los censos de 1985 y 2005, se observa que en Bogotá ganó participación el mercado de vivienda en alquiler, mientras que en Barranquilla y Medellín, en este orden, mantuvo constante su participación (cuadro 7.1). Entre 1990 y 2007 el *stock* nacional de vivienda se incrementó 1,4 veces, pasando de 6.641.196 a 9.530.375 unidades. Según su forma de ocupación, el aumento más significativo tuvo lugar en las viviendas alquiladas (1,7 veces), seguido por el de las viviendas propias (1,4 veces) y las viviendas bajo otro tipo de ocupación (1,2 veces).

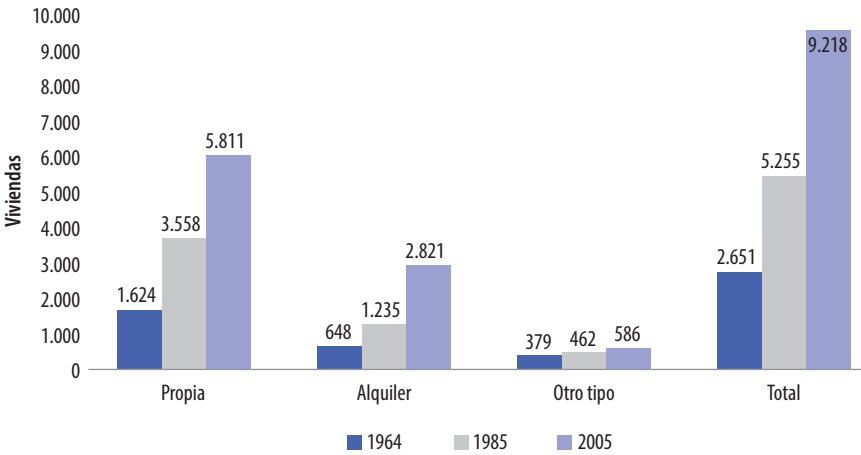
Durante el período 2000–2006, Bogotá registró el mayor incremento en el *stock* de vivienda en alquiler, con un crecimiento promedio anual de 1,9%. Por su parte, Antioquia (Medellín) y Atlántico (Barranquilla) alcanzaron ambas un 1,2% (gráfico 7.2).

---

<sup>2</sup> La disponibilidad de información para este tema específico permite desagregaciones únicamente a nivel de localización geográfica. En el país no se genera información según nivel de ingreso, tipo de estructura, estado ni calidad del *stock*.

<sup>3</sup> La cobertura geográfica del estudio considera las ciudades de Bogotá, Medellín y Barranquilla. De acuerdo con la disponibilidad de información, algunas variables se desagregan a nivel de Bogotá y los departamentos de Antioquia y Atlántico, cuyas capitales corresponden a Medellín y Barranquilla, respectivamente.

**GRÁFICO 7.1** Número de viviendas según ocupación, total nacional



Fuente: DANE (1964, s/f).

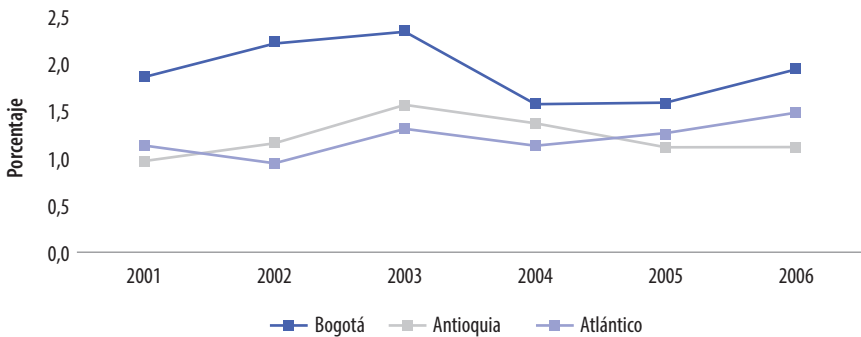
**Déficit habitacional**

El Consejo Superior de Vivienda de Colombia define como déficit cuantitativo aquel que afecta a los hogares que habitan en viviendas inadecuadas o construidas con material precario o inestable, que comparten su espacio habitacional con otros y/o que residen en viviendas con hacinamiento no mitigable. Por su parte, el déficit cualitativo tiene lugar en el caso de hogares que habitan en viviendas construidas

**CUADRO 7.1** Distribución de los hogares según tipo de tenencia de vivienda en tres ciudades principales, 1985–2005 (porcentaje)

Tenencia de vivienda	Ciudad					
	Bogotá			Medellín		Barranquilla
	1985	1993	2005	1985	2005	1985 2005
Propiedad	57,1	54,0	46,0	64,9	54,0	72,5 66,0
Alquiler o subalquiler	39,9	41,6	43,0	30,3	30,0	23,3 22,0
Usufructo	—	—	3,0	—	7,0	— 6,0
Posesión sin título	—	—	1,0	—	1,0	— 1,0
Otro tipo	3,0	2,0	2,0	4,8	2,0	4,2 2,0
Sin información	—	2,4	5,0	—	5,0	— 3,0

Fuente: DANE (1985, 1993, 2005), según disponibilidad de información.

**GRÁFICO 7.2** Incremento anual del *stock* de vivienda alquilada según región (porcentaje)

Fuente: DANE (2000–2006).

con materiales estables pero con pisos inadecuados, hogares donde hay hacinamiento mitigable, hogares cuyas viviendas tienen servicios inadecuados y hogares en viviendas que no cuentan con un lugar apto para preparar los alimentos.

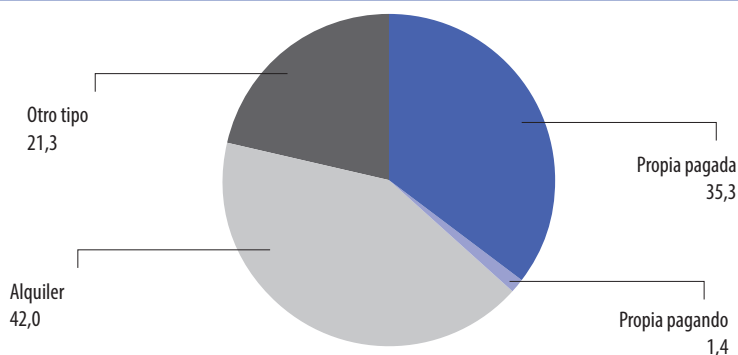
El censo de 2005 reporta que un 36,2% de los hogares de Colombia se encuentra en condición de déficit habitacional, situación que reviste una mayor incidencia en el área rural respecto de la urbana (68,2% y 27,0%, respectivamente). El déficit cualitativo reviste un más alto impacto, si se considera que la proporción de hogares afectados por deficiencias cualitativas prácticamente duplica a la de hogares en déficit cuantitativo (23,8% frente a 12,4%). Proporcionalmente, Medellín es la ciudad menos afectada por el déficit habitacional a nivel total y del componente cuantitativo. Por el contrario, Barranquilla registra un déficit cuantitativo superior al nacional (cuadro 7.2).

**CUADRO 7.2** Déficit habitacional total, cuantitativo y cualitativo, a nivel nacional y por ciudades en estudio, 2005 (porcentaje)

División territorial	Déficit habitacional		
	Total	Cuantitativo	Cualitativo
Nacional	36,2	12,4	23,8
Bogotá <sup>a</sup>	19,2	14,6	4,5
Medellín	14,0	6,7	7,3
Barranquilla	27,4	15,2	12,3

Fuente: DANE (2005).

<sup>a</sup> Según la Encuesta Multipropósito para Bogotá, EMB-DANE 2011, el déficit total, cuantitativo y cualitativo de Bogotá es del 11,8%, 5,3% y 6,5%, respectivamente.

**GRÁFICO 7.3** Déficit habitacional según forma de tenencia de vivienda, total nacional, 2003 (porcentaje)

Fuente: DANE (2003).

En cuanto al tipo de tenencia, 4 de cada 10 hogares en situación de déficit ocupa su vivienda en calidad de alquiler (Torres, 2007). Por su parte, la tenencia en propiedad registra un nivel más alto, alcanzando casi 60% del total de hogares en déficit habitacional (gráfico 7.3).

Si bien Bogotá, Medellín y Barranquilla mostraron un declive en la proporción de propietarios, existen diferencias entre estas ciudades en términos de las dinámicas de tenencia en alquiler. Mientras que la proporción de inquilinos en Bogotá se ha incrementado significativamente durante el último período intercensal, en Medellín y Barranquilla este régimen de tenencia se ha mantenido relativamente constante.

El factor que podría explicar estas diferencias sería la dinámica de la producción informal en Barranquilla, la cual conduce a la formación de más “propietarios”, aunque de vivienda de mala calidad. De las tres ciudades estudiadas, Barranquilla es la que reporta la menor producción de vivienda en términos de población (2,6 por 1.000 habitantes). Este desequilibrio se compensa en este caso más por la vía de la producción informal de vivienda que del alquiler. En el resto del país, la informalidad residencial se localiza en los lotes pirata comprados por los hogares. En Medellín, donde virtualmente se agotó la disponibilidad de suelo urbanizado vacante, el crecimiento informal toma la forma de la redensificación y de la localización dirigida hacia otros municipios dentro y fuera del Área Metropolitana del Valle del Aburrá. En Bogotá, la informalidad se ha relativizado en sectores nuevos y se ha concentrado en la redensificación (CENAC, 2012).

## Factores que sustentan el cambio (evolución) en la estructura de la tenencia en Colombia

### *Dimensión, estructura, evolución y características generales de la población*

La evolución de la estructura de la tenencia en Colombia se expresa a través de diversos factores. El comportamiento de las variables demográficas es propio de un país en proceso de transición demográfica, una de cuyas características es la existencia de una tasa anual de formación de nuevos hogares superior a la tasa de crecimiento de la población. Esta situación genera una presión de la demanda de servicios habitacionales sobre un *stock* que crece a un ritmo inferior. Esto constituye un elemento clave en la definición de la dinámica del mercado colombiano de vivienda en alquiler.

En efecto, desde 1985 hasta 2020, en Colombia y las regiones consideradas en este estudio, la tasa de formación de hogares ha venido superando a la tasa de crecimiento de la población. El período mencionado se inicia con tasas de crecimiento anual de entre 1,9% para el país y 2,1% para las regiones, y finaliza con 1,1% y 1,2%, respectivamente. Sin embargo, el cambio en el ritmo de formación de hogares es más notable. A nivel nacional y en Antioquia y Atlántico, el período comienza con tasas de 3,5% a 4,0% y termina con 1,8% y 2,1%, respectivamente. Bogotá es la ciudad donde más se ha reducido la formación de hogares, pues en las décadas de 1980 y 1990 se registraban tasas que iban desde el 5% hasta el 6,3% (1985–1986), las cuales descenderán hasta el 2,1% en 2020. Al respecto, la década de 1990 es la de mayor crecimiento informal de la ciudad, con un promedio anual de 212 hectáreas.

Este desequilibrio entre la producción formal de vivienda y la formación de hogares se resuelve parcialmente en el mercado de alquiler y se expresa, desde la demanda, en el incremento significativo de la proporción de inquilinos desde 1985. Además, genera señales claras para el crecimiento de la oferta, lo cual contribuye a explicar la dinámica de los procesos de desarrollo progresivo y de subdivisión de vivienda que caracterizan la oferta de vivienda en alquiler en el país.

Se observa también un decrecimiento importante del tamaño del hogar. A nivel nacional, pasó de 4,5 a 3,9 personas durante el último período intercensal 1993–2005, mientras que en Medellín y Barranquilla se redujo de 4,4 a 3,8 personas, y de 5 a 4,5 personas, respectivamente. Bogotá muestra el mayor declive en el tamaño del hogar, pues pasó de tener 3,9 miembros en 1993 a 3,4 en 2011.

### *Fallas en los esquemas gubernamentales de política social de vivienda*

Desde 1990 las políticas públicas de vivienda en Colombia se fundamentan en un sistema de subsidios directos a la demanda de los hogares con ingresos

insuficientes para atender sus necesidades habitacionales. No obstante, en la actualidad se observa que los resultados de dichas políticas no son del todo satisfactorios, pues no han beneficiado a la población objetivo, especialmente a los hogares que perciben menos de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes y a los vinculados a la economía informal. Además, a pesar de la variada y compleja problemática de la vivienda, la política habitacional no reconoce gran parte de las formas mediante las que los hogares atienden sus necesidades habitacionales con los servicios derivados del *stock* habitacional. Esta política se limita a atender a la población objetivo con un programa y dos instrumentos: vivienda nueva y subsidio directo a la demanda y crédito, respectivamente.

Por otra parte, los recursos de inversión pública de la política nacional de vivienda social están lejos de aquellos requeridos por la población objetivo, de acuerdo con la magnitud del déficit de vivienda y la formación de nuevos hogares, la demanda para cambio de tenencia y la segunda vivienda. Ciertamente, el monto disponible es muy bajo y representa una proporción del producto interno bruto (PIB) sensiblemente inferior a la de otros sectores sociales. Igual sucede con su participación dentro del gasto público social total.

El mercado presenta limitaciones importantes por el lado de la oferta de vivienda social. De hecho, su dimensión es insuficiente respecto de la formación anual de nuevos hogares, y se observan problemas de diversidad en cuanto a su localización, tipo de vivienda, área y especificaciones, y concentración en los toques de precios de los segmentos de vivienda social.

### *Disponibilidad de suelo*

En las ciudades colombianas la mayor demanda de suelo urbanizado se genera desde el sector habitacional, aunque existe la tendencia a transferir suelo rural para usos industriales en las zonas de influencia de las grandes ciudades a fin de inducir procesos de valorización. En el caso del uso residencial, no existe diferenciación entre suelos para nuevos proyectos de vivienda para venta y para alquiler, por lo cual no habría restricciones que afectasen el mercado de alquiler. El suelo con mayor potencial para ingresar unidades nuevas para alquiler en las ciudades corresponde a las áreas de renovación urbana. Esto es así porque el mercado de alquiler tiende a ser más denso y porque el suelo periférico se usa para el “desarrollo en verde (*greenfield*)”, que se orienta a la venta.

La reglamentación del ordenamiento territorial urbano no impone barreras significativas para el desarrollo de los mercados de edificaciones urbanas en general, ni el de vivienda para venta y alquiler dentro de las áreas establecidas para consolidación o expansión urbana. Sin embargo, existe un debate acerca

de las limitaciones que se han derivado de la figura de los planes parciales<sup>4</sup> y de la participación en plusvalías, como factores que han incidido en la restricción de la producción de vivienda, especialmente de vivienda de interés social (VIS). Esto se debe a que, según algunos especialistas especialmente ligados a los sectores de la construcción y a los dueños de reservas de suelo, este tipo de herramienta ha aumentado los tiempos y costos del proceso de construcción de vivienda.

La principal barrera para el desarrollo de mercados habitacionales en Colombia, alquiler incluido, y especialmente de aquellos que atienden la demanda de hogares de menores ingresos, se relaciona con las limitaciones para la producción a causa de la especulación centrada en los altos precios del suelo urbano. Esto sucede a pesar de los instrumentos previstos en la legislación para la gestión pública de dicho suelo, la cual se aplica de manera muy modesta en el país, con excepciones notables como es el caso de Metrovivienda en Bogotá.

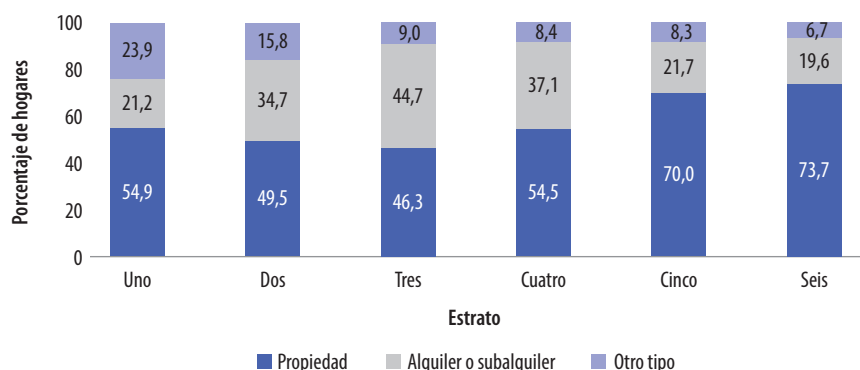
## EL MERCADO DE VIVIENDA EN ALQUILER: SITUACIÓN ACTUAL EN LAS CIUDADES EN ESTUDIO

### La demanda

El mercado de alquiler en Colombia es eminentemente urbano. Nueve de cada 10 hogares inquilinos se localiza en el área urbana. La vivienda en alquiler se concentra sobre todo en los niveles medios de la escala socioeconómica. Desde la perspectiva de su clasificación por quintiles, el arrendamiento no se sitúa en los niveles extremos de pobreza o riqueza económica (gráfico 7.4). A nivel nacional, el alquiler adquiere mayor peso relativo en los estratos socioeconómicos dos a cuatro. Específicamente, dentro de la población de hogares inquilinos, 7 de cada 10 se encuentran localizados en los estratos dos y tres. Por el contrario, los hogares propietarios presentan proporciones más altas de participación al interior del estrato más bajo (uno) y de los dos más altos (cinco y seis).

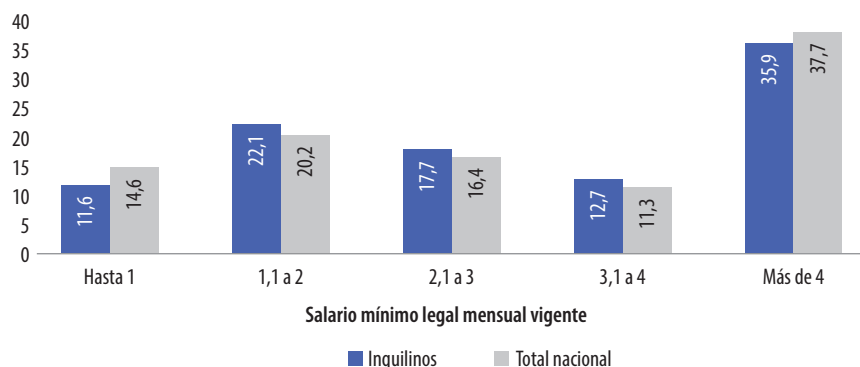
---

<sup>4</sup> El Plan Parcial es un mecanismo para programar la urbanización o reurbanización de suelo y para establecer las responsabilidades de financiamiento y ejecución de obras. Se formula para el suelo urbano definido en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y para las áreas de expansión urbana, las cuales se deben desarrollar mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales.

**GRÁFICO 7.4** Distribución de los hogares por tipo de tenencia según estrato socioeconómico, total nacional, 2008 (porcentaje)

Fuente: DANE (2008).

En términos del nivel de ingreso mensual (en salarios mínimos), la distribución de hogares inquilinos resulta bastante similar a la que corresponde al total de la población (gráfico 7.5). Así, de acuerdo con las características que definen el hogar objeto de atención de la política pública de vivienda en materia de asignación de subsidios, 2 de cada 3 hogares arrendatarios podrían ser beneficiarios en virtud de su ingreso inferior a cuatro salarios mínimos. Sin embargo, es importante notar que para los rangos medios de 1,1 a 4 salarios mínimos la proporción de inquilinos es

**GRÁFICO 7.5** Distribución de los hogares inquilinos y total nacional según nivel de ingreso en salarios mínimos, 2008 (porcentaje)

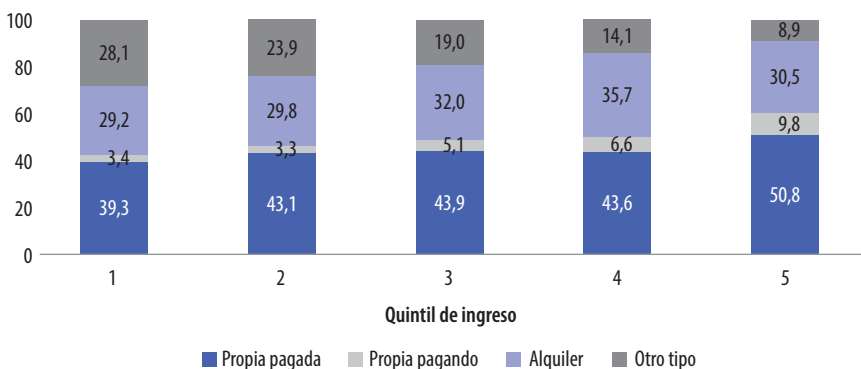
Fuente: DANE (2008).

mayor que el total de la población en ese rango de ingreso, mientras que para los extremos de ingresos menores a un salario mínimo y mayores a cuatro se observa lo opuesto. Esto es indicativo de que el arriendo es más prevalente en sectores medios de ingresos.

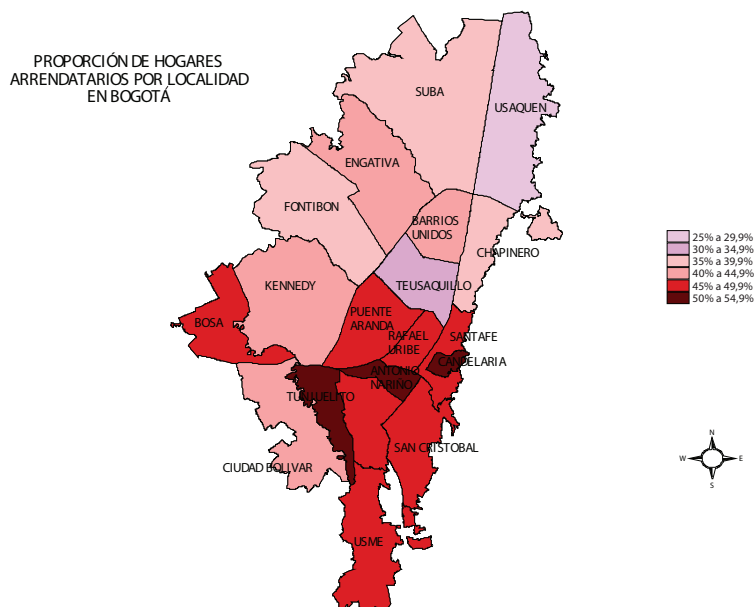
De manera similar, si se toma como referente la distribución de la población de hogares por quintiles de ingreso per cápita en 2008, la participación más alta de inquilinos tiene lugar en los deciles tres y cuatro (gráfico 7.6). Esto confirma lo antedicho: el alquiler es más prevalente en los grupos de ingresos medios. Igualmente, por cada 10 hogares pobres en Colombia, cerca de cinco registran tenencia de vivienda en propiedad, tres son inquilinos y dos ocupan la vivienda bajo una forma de tenencia diferente.

Existe una alta varianza entre las ciudades estudiadas, de modo que se identifican diferencias según las características predominantes en materia de localización por estrato socioeconómico, ingreso en salarios mínimos y distribución por quintiles de ingreso per cápita. En Bogotá se localiza la población de hogares inquilinos menos vulnerables económicamente, con predominancia en los quintiles dos y tres, un ingreso del hogar superior a tres salarios mínimos y pertenencia a los quintiles cuatro y cinco. Por el contrario, en la región Atlántica los hogares inquilinos viven una situación económica más precaria. Se encuentran concentrados en el quintil uno, sus ingresos son esencialmente iguales o inferiores a tres salarios mínimos, y pertenecen a los quintiles uno a tres. Por su parte, en la región de Antioquia los hogares presentan características intermedias: localización en el quintil dos, ingresos a partir de dos salarios mínimos, y pertenencia a los quintiles cuatro y cinco.

**GRÁFICO 7.6** Distribución de los hogares por quintil de ingreso per cápita y tipo de tenencia, total nacional, 2008 (porcentaje)



Fuente: DANE (2008).

**MAPA 7.1** Localización de la vivienda en alquiler en Bogotá (porcentaje)**Localización del mercado de vivienda en alquiler**

En Colombia no se presenta una segregación socioespacial severa de la tenencia en alquiler en áreas urbanas. En las ciudades en estudio hay hogares inquilinos en todas las localidades.<sup>5</sup> La segregación residencial en Colombia se deriva de los diferenciales de los precios del suelo urbano y, por tanto, se expresa en los precios de las viviendas, independientemente de su forma de tenencia. No obstante, los mapas 7.1 y 7.2 muestran que la mayor incidencia del alquiler tiene lugar en las localidades más centrales de Bogotá y Medellín.

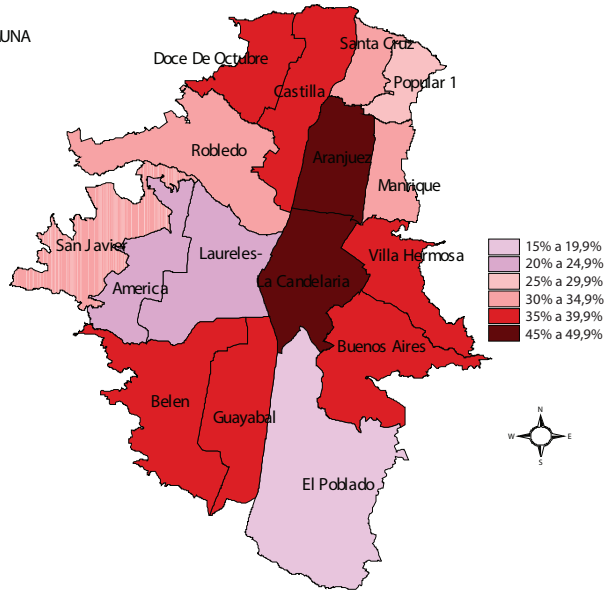
**Origen de la oferta de vivienda en alquiler**

Los efectos del desequilibrio entre el rezago del *stock* habitacional y la producción formal se evidencian en dos procesos: el incremento constante de la proporción de inquilinos —a nivel nacional y de las principales ciudades— y el mantenimiento

<sup>5</sup> La localidad o comuna corresponde a una categoría de la nomenclatura catastral urbana de Colombia.

**MAPA 7.2** Localización de la vivienda en alquiler en Medellín (porcentaje)

PROPORCIÓN DE HOGARES  
ARRENDATARIOS A NIVEL COMUNA  
MEDELLÍN



de la dinámica de la producción no formal de vivienda (esta última representó un 65% de las unidades durante el último período intercensal 1993–2005).

A nivel de la oferta, en el inventario alquilado prevalecen sobre la producción formal otras formas de producción social de vivienda, como la autogestión, el desarrollo progresivo y la subdivisión y ampliación de viviendas. El escenario de mercado se complementa con una leve intermediación inmobiliaria especializada y concentrada en segmentos de precios medios-altos y altos frente a una proporción elevada de hogares propietarios en calidad de oferentes del servicio de alquiler (un 1% y un 99%, respectivamente). En efecto, la entidad que agremia a las inmobiliarias que usan en sus contratos la garantía o póliza de contrato de alquiler (Unifianza S.A.), estima que, a septiembre de 2011, existían alrededor de 2.500 empresas inmobiliarias de diferente tamaño, agrupadas en varios organismos gremiales. En los estudios del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC) realizados para la Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz (Fedelonjas) se ha estimado que en Colombia se suscriben o renuevan aproximadamente 1,1 millones de contratos de arrendamiento cada año.

En segmentos importantes de la población, la preferencia por la propiedad es inducida por la potencialidad económica de la vivienda a través de la generación

de rentas. Se trata de un asunto de supervivencia para una buena parte de los hogares de estratos bajos y medios-bajos, que a menudo enfrentan el desempleo o cuentan con ingresos insuficientes para atender sus necesidades. Aproximadamente 6 de cada 10 propietarios-arrendadores perciben más de un arriendo; 3 de ellos cuentan con dos viviendas alquiladas en el mercado, 2 cuentan con tres viviendas y 1 con un número superior a tres. Si bien esta situación sugeriría una relativa concentración y presencia de grandes propietarios oferentes, el tipo de viviendas que predomina entre los arrendatarios consiste en habitaciones dentro de una edificación mayor, lo cual refleja más bien la práctica extendida de subdividir las viviendas con el propósito de habilitar espacios para alquilar.

### **Tipos de vivienda que ocupan los inquilinos de ingresos bajos y medios**

En las principales ciudades del país, la oferta de alquiler para sectores bajos y medios-bajos es fundamentalmente de origen informal (CENAC, 2007).<sup>6</sup> En general, el arrendamiento informal se caracteriza por ubicarse en un barrio que (i) se percibe como inseguro, especialmente debido a eventos asociados a la delincuencia común, al expendio o consumo de drogas y a la presencia de pandillas; (ii) es predominantemente residencial, aunque con un grado significativo de uso del suelo para fines comerciales e institucionales; (iii) sufre de contaminación debido a la cercanía de caños de aguas negras y plazas de mercados o mataderos; (iv) cuenta con buena cobertura y estado de las vías de acceso y vías internas en los barrios donde se localizan, así como con oferta formal de transporte público; y (v) cuenta con una precaria arborización del espacio público y amoblamiento urbano insuficiente o inexistente.

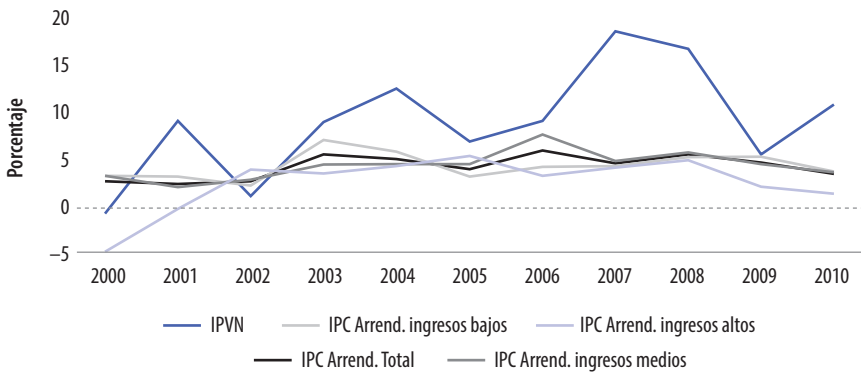
En cuanto a las características específicas del mercado en cada ciudad, se destaca que la oferta de mayor calidad se registra en Bogotá, dado que la proporción de inquilinos afectados por el déficit cualitativo es menor, si bien prevalece de manera considerable una precariedad de tipo cuantitativo, como la cohabitación. El fenómeno de la vivienda compartida se presenta casi exclusivamente en Bogotá y Medellín, donde predominan viviendas multifamiliares, mientras que en Barranquilla prevalecen las viviendas unifamiliares. El entorno urbano más precario corresponde a Barranquilla y el mejor a Medellín y Bogotá.

El hecho de que Barranquilla tenga menos viviendas compartidas pero entornos urbanos más precarios puede estar relacionado con la facilidad que acaso

---

<sup>6</sup> Para la cobertura geográfica de este estudio se consideró un conjunto de siete ciudades: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cúcuta, Pereira y Pasto.

**GRÁFICO 7.7** Variación anual del IPVN y del IPC en relación con el alquiler total y por ingresos, Bogotá (porcentaje)



Fuente: DANE (2000–2010).

tienen los hogares de bajos ingresos en esta ciudad para acceder a una vivienda informal a través de la invasión de tierras. Como se describe en el capítulo 2, en Bogotá y Medellín la vivienda informal toma la forma de subdivisiones pirata, y no de invasiones, lo que significa que para una familia joven es comparativamente más caro acceder a este tipo de solución y por ello se prioriza, en cambio, el allegamiento con familiares.

### Accesibilidad al mercado de vivienda en alquiler

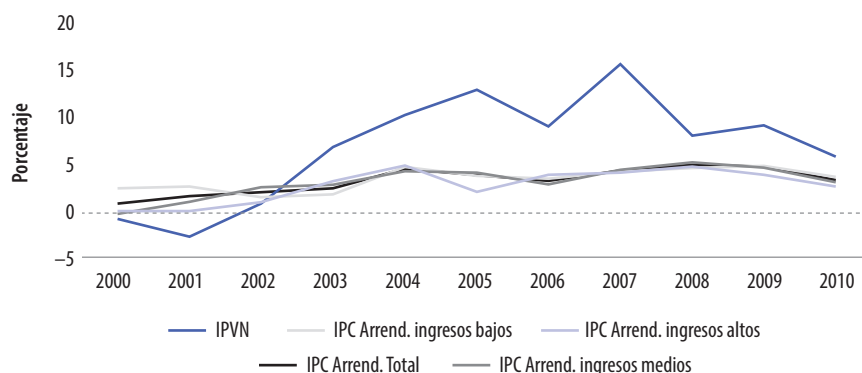
#### *Evolución del canon de alquiler*

El mercado de alquiler presenta una dinámica de precios más estable en el tiempo, de acuerdo con las tendencias en las variaciones del índice de precios de vivienda nueva (IPVN) y del índice de precios al consumidor (IPC) de alquileres (gráficos 7.7 a 7.9). Conjuntamente, estas comparaciones muestran que las variaciones de precios de la vivienda nueva son mucho más volátiles que las variaciones del alquiler para todos los rangos de ingresos en las ciudades en estudio.

Respecto de los precios de alquiler, según los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) de 2008 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), a valores de 2012<sup>7</sup> se estima un precio promedio de

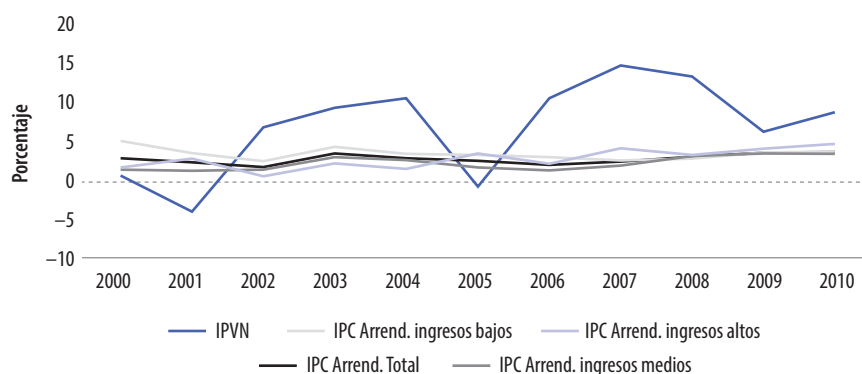
<sup>7</sup> Teniendo en cuenta como variable de actualización el respectivo valor del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv); y una tasa representativa de cambio de Col\$1.784.60 por dólar (al 30 de junio de 2012).

**GRÁFICO 7.8** Variación anual del IPVN y del IPC en relación con el alquiler total y por ingresos, Medellín (porcentaje)



Fuente: DANE (2000–2010).

**GRÁFICO 7.9** Variación anual del IPVN y del IPC en relación con el alquiler total y por ingresos, Barranquilla (porcentaje)



Fuente: DANE (2000–2010).

arrendamiento a nivel nacional del orden de US\$145,3 mensuales. En Bogotá se registra el canon promedio más alto, con una suma que supera en 1,3 veces el promedio nacional. Barranquilla es la ciudad más económica en este aspecto. Respecto del salario mínimo legal mensual vigente (US\$317,6), el canon promedio de alquiler en el contexto nacional representa un 45,8% de esta suma (cuadro 7.3).

### Participación del canon de alquiler en el ingreso del hogar inquilino

Entre 2001 y 2008 se observa una disminución continua del peso relativo que representa para los hogares el canon de alquiler sobre su ingreso mensual. En 2008 este significaba entre un 10% y un 11% del ingreso mensual del hogar, lo cual implica una marcada reducción desde el 23,9% de 2001. No obstante, por rangos de ingreso, el costo del alquiler llega a comprometer más del 60% del ingreso mensual para quienes devengan hasta un salario mínimo (cuadro 7.4).

**CUADRO 7.3** Canon promedio de alquiler: total nacional y por región, 2012 (en US\$)

Región	Canon promedio
Total Nacional	145,3
Bogotá	189,7
Antioquia	163,1
Atlántico	114,3

Fuente: DANE (2008).

### Características socioeconómicas del propietario-arrendador

El CENAC (2007) revela el perfil del hogar arrendador en Bogotá: su tamaño promedio es de 3,5 personas, con un jefe de hogar masculino de 59 años y estudios primarios, que se desempeña como trabajador independiente o empleado de una empresa particular, o bien es rentista o pensionado. El ingreso promedio del jefe del hogar es de 1,1 salarios mínimos y el ingreso total del hogar de 2,3 salarios mínimos. El pago que percibe por alquiler puede llegar a representar un 30% de los ingresos del hogar. Si se consideran fuentes de ingreso adicionales a la que recibe

**CUADRO 7.4** Participación del alquiler como proporción del ingreso, según estrato y rango de ingreso (salarios mínimos), total nacional, 2001–08

Año	Estrato						Ingreso (salarios mínimos)					
	Bajo-Bajo	Bajo	Medio-Bajo	Medio	Medio-Alto	Alto	0–1	1.1–2	2.1–3	3.1–4	Mayor a 4	Total nacional
2001	23,3	26,3	26,5	23,0	17,0	19,7	61,4	34,6	27,2	23,0	12,8	23,9
2002	18,6	17,5	19,4	16,1	14,6	15,8	57,3	31,4	22,4	19,5	11,7	17,4
2003	13,7	15,2	16,2	13,6	13,0	13,6	62,6	28,8	21,1	18,0	10,4	14,8
2004	13,0	13,3	15,4	13,8	14,1	14,1	66,6	28,0	21,8	17,9	10,9	14,3
2005	12,3	14,4	14,9	13,2	13,8	14,1	68,6	28,2	21,4	18,0	11,1	14,2
2008	10,1	11,3	10,8	9,6	8,9	10,5	62,7	20,1	15,4	12,7	7,9	10,6

Fuente: DANE (2001–2005); DANE (2008).

por concepto de alquiler, el trabajo y las pensiones revisten una presencia fuerte entre los hogares arrendadores.

La principal razón que lleva a los hogares a desarrollar o habilitar áreas de su vivienda para ofrecerlas en el mercado de alquiler está asociada con la necesidad de generar rentas que complementen el ingreso requerido por el hogar. Sin embargo, el arrendador es consciente de que el servicio que presta es posible en gran medida gracias al sacrificio de su nivel de calidad habitacional, lo cual se refleja principalmente en la reducción del espacio privado disponible para su hogar y en tener que compartir áreas y servicios en la vivienda. Otra desventaja percibida en la prestación de este servicio se asocia con una acertada selección de los inquilinos, de manera de asegurarse la puntualidad de los pagos mensuales y la cobertura de los gastos de mantenimiento.

## RESTRICCIONES AL DESARROLLO DEL MERCADO DE LA VIVIENDA EN ALQUILER

Desde el punto de vista de los empresarios del sector inmobiliario, el principal factor que limita el desarrollo del mercado formal de alquiler en Colombia a través de la generación de una oferta de edificaciones nuevas es la inseguridad jurídica para la restitución del inmueble. Cuando median causales justificadas, el tiempo de duración del proceso de restitución se estima en un promedio de ocho meses. Los empresarios del sector entrevistados califican este período como excesivo, dado que una falla en la renta de esta duración afecta la tasa de retorno esperada por los inversionistas.

Por otra parte, existen trabas que surgen de las preferencias de inversión de corto plazo de los empresarios del sector inmobiliario y de la construcción. Esta predisposición hacia la inversión de corto plazo confiere un perfil y una singular estructura a dichos sectores: en Colombia solo un 19,5% de las empresas de edificación está constituida como sociedad anónima; un 82,2% registra ventas anuales de hasta US\$1 millón; un 50% tiene una antigüedad inferior a dos años y un 70% inferior a cinco, mientras que la escala media de producción llega a 200 viviendas (ICPC, Ficem y CENAC, 2006). Todo esto es indicativo de un sector donde los excedentes se invierten en instrumentos de corto plazo. Es decir: mientras que el empresario colombiano promedio de la construcción interviene en condiciones que le permiten obtener utilidades en el corto plazo, la inversión en alquiler implica una transacción a largo plazo y una estructura empresarial más estable para asumir la gestión de administración y mantenimiento. En caso contrario, el empresario debe alternativamente tener la capacidad para articular vehículos financieros que intermedien y le devuelvan su inversión. En este caso también se requiere un modelo de empresa diferente.

Otro elemento que desincentiva la participación de la empresa privada en este segmento es la existencia de una oferta competitiva, robusta y dinámica, de origen informal, que interviene con criterios de rentabilidad diferentes de los de la empresa privada. El acceso de la empresa formal al mercado de alquiler encuentra en el arrendador informal un competidor de la demanda muy fuerte y posicionado que ha monopolizado la oferta de los niveles socioeconómicos bajo y medio-bajo. Este arrendador informal, que tendría la calidad económica de pequeño agente mercantil, interviene en el mercado con el objetivo de generar ingresos para su hogar (no de invertir como empresario). Además, el precio del alquiler que ofrece, aunque estable, es flexible en tanto los propietarios tienden a ajustar las tarifas a los ingresos de sus demandantes en períodos de recesión económica. Esta flexibilidad tiene lugar porque el alquiler no es el rendimiento de una inversión sino un ingreso complementario del hogar. La imposibilidad de competir con un segmento del mercado cuyos precios tienen un crecimiento moderado y, además, presentan la tendencia a acomodarse a los ingresos de los demandantes, constituye un desincentivo para el ingreso de los empresarios al mercado. Incluso, existen estudios que plantean una rentabilidad decreciente y negativa en el período 1994–2003 (Jaramillo, 2004).

Finalmente, como se profundizará a continuación, pese a las limitaciones de la producción de vivienda en alquiler, no existe un tratamiento preferencial para esta. En efecto, las reglas de juego institucionales y de mercado para la venta de vivienda nueva y de alquiler son iguales. En cuanto al financiamiento para la edificación, el desarrollo de proyectos para arriendo cuenta con líneas similares a las que existen para la construcción para venta. Una situación de equivalencia en los términos de mercado se presenta también con los precios del suelo y la normativa urbana. Igualmente, existen estímulos tributarios para la producción de VIS y también para proyectos de alquiler en este segmento.

### Marco legal y regulatorio del mercado de vivienda en alquiler

Los bajos niveles de intervención de la empresa privada en el mercado de alquiler son también consecuencia del prolongado régimen de control de los cánones, regulación que estuvo vigente entre las décadas de 1950 y 1980. Esta legislación incluyó el congelamiento del precio del alquiler en algunos períodos, como protección al inquilino.

La Ley 820 de 2003 —Ley de Arrendamientos— superó un marco legislativo que discriminaba al arrendador. Sin embargo, la regulación contenida en la ley protege a los arrendatarios y deja vulnerables los derechos del propietario en algunos casos, principalmente en aspectos procesales con respecto a la restitución

de la vivienda. Por esta desprotección normativa y por lo dispendioso del proceso, en la mayoría de los casos los propietarios de los inmuebles prefieren llegar a una conciliación, cediendo en las pretensiones económicas, a cambio de agilizar la restitución del bien inmueble.

Desde el marco jurídico, y a excepción del tiempo de los procesos, la legislación actual no genera barreras para el desarrollo del mercado de alquiler porque tiene cubiertos todos los aspectos inherentes a las relaciones arrendador-arrendatario. No obstante, aún quedan aspectos por especificar en la legislación, como aquellos relacionados con los intermediadores o inmobiliarias, el impulso a los fondos de inversión inmobiliaria y las sociedades especializadas en alquiler.

Actualmente se contemplan dos escenarios para la solución de controversias: los mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) y la rama judicial. Los MASC son sistemas establecidos por la comunidad o por la ley para la solución pacífica de conflictos, fuera del escenario judicial. Se iniciaron en Colombia a mediados del siglo XX de manera gradual, pero fue recién en 1991, con la nueva Constitución y la Ley 23, cuando se consolidaron la conciliación y el arbitraje, ubicados dentro del campo de la justicia informal. Sin duda, ha sido en la última década cuando hubo un mayor auge de estos mecanismos, gracias a múltiples factores como el interés que tienen los ciudadanos, las universidades y las organizaciones sociales, estatales y de cooperación internacional por estas figuras de solución pacífica de conflictos.

Desde el punto de vista jurídico, los MASC tienen el mismo efecto que las sentencias de los jueces, con la ventaja de que se llega a un acuerdo en menor tiempo. La desventaja de los MASC radica en su mayor costo en el corto plazo. Hoy el país cuenta con los siguientes MASC: la transacción, la conciliación, la amigable composición y el arbitraje. Estos mecanismos son puestos en práctica por cámaras de comercio, notarios, consultorios jurídicos de las universidades, gremios, centros privados y oficiales de conciliación y arbitraje, y abogados.

El número de desahucios no es representativo frente al número de viviendas alquiladas en el país. En efecto, la cartera hipotecaria morosa actual se sitúa en un 7,3% (Superintendencia Financiera de Colombia, 2012). Los desalojos tienen lugar sobre todo en el caso de los propietarios de vivienda con mora en el crédito hipotecario, aunque los acreedores prefieren llegar a acuerdos, dado los costos que implica la posesión del inmueble (vigilancia, servicios públicos, cuota de administración, etc.).

De acuerdo con lo establecido en la Ley 820 de 2003 en materia de vivienda urbana, tanto el arrendador como el arrendatario deben notificar a la otra parte la falta de renovación del contrato con no menos de tres meses de anticipación. Según el Código Civil colombiano, el aviso debe efectuarse de acuerdo con el período de pago del canon de alquiler cuando no se haya determinado el tiempo del alquiler.

El arrendador podrá terminar el contrato unilateralmente durante las prórogas, previo aviso escrito, notificación formal, con una antelación de tres meses y el pago de una indemnización equivalente al precio de tres meses de alquiler. Del mismo modo, el arrendador puede terminar el contrato unilateralmente, cuando cumpla cuatro años o más de ejecución, caso en el que deberá indemnizar al arrendatario con una suma equivalente al precio de un mes y medio de arriendo.

Actualmente, el país cuenta con la siguiente normativa legal para los aspectos procesales: el Código de Procedimiento Civil (Art. 408 y Art. 424); la Ley 820 de 2003 (Art. 7, Art. 10 [pago por consignación extrajudicial], Art. 12, Art. 17, Arts. 22 a 25, Art. 26 [derecho de retención], Art. 35 a 40); el lanzamiento por ocupación de hecho (Ley 57 de 1905 Art. 15); el Decreto 992 de 1930 (arts. 1 a 15); y la restitución y el lanzamiento por ocupación de hecho en la ley de reforma urbana (Ley 9 de 1989, Art. 43 y Art. 69).

En cuanto al incremento del valor del alquiler de la vivienda urbana rige lo establecido en el Artículo 20 de la Ley 820 de 2003: “Cada doce meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon hasta en una proporción que no sea superior al 100% del incremento que haya tenido el índice de precios al consumidor en el año calendario inmediatamente anterior”.

La legislación contempla que el pago de los servicios públicos es responsabilidad de los inquilinos y se han promulgado normas para que, a solicitud de los propietarios, se individualice la facturación, incluso en la modalidad de tenencia de vivienda compartida. Sin embargo, la mayoría de las compañías proveedoras de servicios no lo han reglamentado y en la práctica esto no ha tenido mayor impacto. Los servicios públicos continúan siendo facturados al propietario-arrendador. En el caso de los alquileres intermediados, las inmobiliarias se encargan de cobrar y pagar servicios como la administración de condominios, y exigen paz y salvos para romper contratos de arrendamiento. En el caso de los alquileres no intermediados y/o sin contrato, persiste el problema de la facturación de servicios.

### **Restricciones regulatorias sobre el suelo (usos) y la edificación**

La reglamentación de uso del suelo urbano genera las restricciones convencionales al desarrollo de proyectos de vivienda. Entre otras, cabe citar las limitaciones propias del ordenamiento territorial, como las derivadas de la estructura ecológica principal; la identificación de áreas no desarrollables por diversas causas; el control de usos incompatibles con el residencial, y la localización de los equipamientos. En este caso, las normas son más reglas de juego que restricciones a la actividad edificadora. Además, la existencia de las mismas disposiciones, tanto para vivienda social como para vivienda de precios superiores en estratos bajos, constituye una exigencia que

incide de manera desfavorable sobre el desarrollo de este tipo de proyectos, ya que les imponen los mismos costos pero en el caso de los estratos altos los beneficios son mayores. Por eso, actualmente se está discutiendo la pertinencia de restablecer el sistema de normas mínimas de urbanización para proyectos de VIS.

La promulgación de la Ley 388 de 1997 dio origen a una nueva generación de normas urbanas, especialmente en lo relacionado con la gestión pública del suelo urbano y la participación en plusvalías. Una de las figuras de esta normativa es el *plan parcial*, que opera como un instrumento de planificación y de gestión urbana y, además de cumplir otras funciones, constituye una herramienta para garantizar la participación de los propietarios del suelo en el financiamiento de las cargas urbanísticas locales. En términos generales, los planes parciales se deben gestionar para el desarrollo de proyectos en áreas de expansión urbana y en sectores del área urbana que involucren extensiones mayores de suelo. Su aplicación ha sido muy debatida y se considera que en las ciudades donde se exige su implementación se ha desincentivado la actividad edificadora, en virtud de los muy prolongados tiempos que toma su aprobación. Sin embargo, en Bogotá se han superado los problemas de coordinación interinstitucional que causaban la demora excesiva y los consecuentes costos de transacción para los constructores. Esta se puede considerar la única barrera impuesta por la normativa urbana para la producción habitacional.

Entonces, la normativa urbana y las regulaciones para la construcción no configuran condiciones que incidan de manera negativa sobre la operación de los mercados de servicios habitacionales, incluido el alquiler. Las limitaciones severas surgen de los altos precios y de la especulación con el suelo urbano, por una parte, y de los costos de financiamiento a los constructores, por otra. Esto último tiene que ver con el hecho de que en Colombia se aplican tasas de interés superiores a las que predominan en el ámbito internacional.

### Política pública<sup>8</sup>

En la historia del modelo de gestión pública de vivienda de Colombia se pueden destacar tres periodos.<sup>9</sup> El primero, que abarca de 1930 a 1971, corresponde a la

---

<sup>8</sup> Esta sección se basa en Giraldo (1997), Contraloría General de la República (2006), Ceballos (2008) y Silva (2011).

<sup>9</sup> Ceballos (2008) identifica cinco periodos en los que las determinaciones legales indican diferentes énfasis de la actuación estatal: el higienista (1918–42), el institucional (1942–65), el de transición (1965–72), el de las corporaciones de ahorro y vivienda (1972–91) y el del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (1990 en adelante).

concepción del Estado benefactor, en función de la cual el Estado asumió un papel activo para la solución formal de la vivienda, a través de la construcción y del crédito hipotecario; en esta etapa también se consolidó el sector empresarial de la construcción. Asimismo, se crearon instituciones públicas encaminadas a solucionar los diferentes problemas habitacionales, como el Banco Central Hipotecario (BCH) en 1936, el Instituto de Crédito Territorial (ICT) en 1939, la Caja de Vivienda Militar en 1947 y el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) en 1968.

El segundo período abarca desde 1972 hasta finales de la década de 1980. En este comenzó a operar el sistema UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), que establecía un mecanismo de indexación para mantener el poder adquisitivo de la moneda y, de esta manera, facilitar el acceso al crédito hipotecario de parte de los hogares y captar ahorro en términos reales. Con el aumento de la capacidad crediticia se logró masificar la construcción de vivienda, lo que tuvo un impacto positivo en el empleo de mano de obra no calificada y en la actividad económica. En este período, el sector de la construcción se consolidó como líder de la inversión del capital financiero y como dinamizador de la actividad económica.

El tercer período, que va desde 1990 en adelante, considera una nueva política de vivienda enfocada en los instrumentos de subsidio directo a la demanda<sup>10</sup> y crédito hipotecario, que se consideran mecanismos adecuados para impulsar el mercado inmobiliario e hipotecario de vivienda social.

Los actores del sector de la vivienda perciben que se necesita mejorar la eficiencia y efectividad de la política pública, en especial la ejecución de proyectos de gran escala y el subsidio directo a la demanda para la adquisición de vivienda nueva que llegue a las poblaciones menos favorecidas. Además, señalan que se requieren mejoras en la calidad arquitectónica y urbanística, una mayor participación de los niveles territoriales, financiamiento de largo plazo para generar oferta de vivienda, que la participación en plusvalía sea reinvertida en los proyectos, mayor diversidad de programas e instrumentos y una solución a la inviabilidad del cierre financiero para gran parte de los hogares.

Con respecto al régimen tributario, en Colombia los intermediarios de la actividad inmobiliaria se consideran empresas comerciales y, por tanto, deben pagar el impuesto al valor agregado (IVA) por los servicios prestados, el impuesto de renta, el impuesto de industria y comercio, y practicar la retención en la fuente, entre otras cargas tributarias. El suelo urbano tiene otro tipo de gravámenes, como las cesiones al municipio cuando se construye, el impuesto predial, la contribución de valorización y la participación en plusvalía (cuadro 7.5).

---

<sup>10</sup> Dinero aportado por el Estado a los hogares, que se tasa en *smlmv*, y cuyo monto se fija a partir de los precios de la vivienda y las condiciones económicas de los grupos demandantes.

La Ley 820 de 2003 —Ley de Arrendamiento de Vivienda Urbana— en su artículo 41 (Fomento a la inversión) establece los siguientes incentivos:

1. Autoriza la constitución de sociedades especializadas en la construcción y el arriendo de vivienda social y de fondos de inversión inmobiliaria.
2. Los ingresos por alquiler percibidos por estas entidades se consideran renta exenta durante los 10 años siguientes a la construcción.
3. Autoriza a la nación y a los entes territoriales a establecer subsidios para alquiler de vivienda dirigidos a familias de bajos ingresos.

Financiamiento habitacional y estructura del mercado de crédito hipotecario

Con la expedición de la Ley 546 de 1999 —Ley de Vivienda— se creó un sistema especializado de financiamiento a largo plazo, con una serie de particularidades frente a las líneas tradicionales de crédito. El objeto de la normativa es viabilizar el acceso a la vivienda digna mediante su adquisición, construcción, reparación, remodelación, subdivisión o mejoramiento de vivienda usada, señalando los parámetros a los que debe sujetarse el financiamiento individual a largo plazo. La ley se ocupa también de los créditos para la construcción de vivienda y de la vivienda de interés social, y contempla condiciones especiales frente a otras líneas de crédito, como tasa fija, plazos de hasta 20 años, prohibición de capitalizar intereses, y prepagos totales o parciales sin sanción. Además, durante el plazo del préstamo se

CUADRO 7.5 Impuestos a los inquilinos, a los arrendadores y a la tierra		
Ítem	Impuesto	Observaciones
Alquiler de vivienda	Exento	Estatuto tributario, Art. 476 Numeral 5 (Ley 788 de 2002, Art. 36).
Suelo urbano	Predial	De acuerdo con cada municipio.  • Vivienda: • Barranquilla: 4,7 a 11 por 1.000 • Bogotá: 2 a 9,5 por 1.000 • Medellín: 6,5 a 14,5 por 1.000 • Suelo: • Barranquilla: 4 a 33 por 1.000 • Bogotá: 12 a 33 por 1.000 • Medellín: 14,5 a 33 por 1.000
	Valorización	El Decreto 1.604 de 1966 establece que se trata de una contribución, la cual se aplica para recuperar inversiones en infraestructura.

Fuente: Elaboración propia.

mantiene estable la relación entre la cuota mensual y la capacidad de pago de los deudores, en la medida en que ambas se actualizan con la inflación. En 2003, con la Ley 795, se adicionó al sistema la figura del *leasing* habitacional.

En Colombia, los establecimientos de crédito, las entidades del sector solidario, las asociaciones mutualistas de ahorro y crédito, las cooperativas financieras, los fondos de empleados y el FNA, entre otros, pueden otorgar créditos para la vivienda en moneda legal colombiana o en unidades de valor real (UVR), siempre que estas operaciones sean monitoreadas por la Superintendencia Financiera o por otra superintendencia.

El financiamiento hipotecario privado cuenta con una trayectoria sostenida de cuatro décadas y, desde la oferta, ha operado como un instrumento dinamizador de la actividad edificadora, especialmente de vivienda. Este mercado presenta fallas en cuanto al financiamiento de los hogares de menores ingresos de origen formal y, de manera casi generalizada, de aquellos que tienen ocupaciones en la economía informal. Sin embargo, no se ha desarrollado un sistema de financiamiento relacionado con las condiciones propias de la oferta del mercado de alquiler, lo que se atribuye más a la falta de demanda de los empresarios constructores e inmobiliarios que al desinterés de los bancos.

En el cuadro 7.6 se presentan las características generales de los créditos para construcción de viviendas para venta y alquiler, y de los créditos hipotecarios en Colombia. En cuanto a la construcción para la venta, existen productos para constructores con hipoteca del terreno y una duración equivalente al proceso constructivo y al proceso de ventas, con tasas fijas de alrededor del 12% en pesos, las cuales son un poco mayores para la construcción de VIS. También existe una modalidad en UVR. En el caso de la vivienda en alquiler, existen productos para individuos, empresas no constituidas como constructoras y empresas constructoras, con diferentes duraciones y plazos. Es importante resaltar que en la mayoría de los casos estos créditos son de libre inversión o de construcción/ampliación. En cuanto a los créditos hipotecarios, se destaca el subsidio temporal a la tasa de alquiler.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Ampliación de la oferta de alquiler

La ampliación del *stock* habitacional es una tarea de importancia estratégica dentro del desarrollo del mercado, dado que el rezago entre el *stock* disponible y la producción anual con respecto al crecimiento de los hogares ejerce una fuerte presión sobre el precio de los servicios habitacionales.

El crecimiento de la oferta total de vivienda tiene lugar mediante formas de producción formal y social de vivienda nueva, y mediante la generación de unidades derivadas del *stock* existente, en la forma de redensificación, rehabilitación patrimonial, renovación urbana y cambio de uso de edificaciones, entre otras. En este sentido, resulta fundamental que la política de vivienda trascienda el conjunto de estímulos contemplados en la Ley 820 de 2003 para empresarios de la construcción y establezca otros que apoyen a los hogares que deseen desarrollar áreas para alquilar.

**CUADRO 7.6** Características generales de los créditos para la construcción de vivienda para venta (crédito constructor), créditos para la construcción de vivienda para alquiler y créditos hipotecarios, Colombia

Créditos para la construcción de vivienda para venta (crédito constructor)	
Condiciones	Características
Tasas de interés efectivas anuales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vivienda de interés social (VIS) en pesos (Col\$): 12,82%.</li><li>• VIS en UVR: 5,89%.</li><li>• NO VIS en pesos: 11,85%.</li><li>• NO VIS en UVR: 6,66%.</li></ul>
Plazos	Período de duración del proceso constructivo más unos meses adicionales para proceso de venta.
Garantía	Hipoteca abierta del terreno y pagaré firmado por el representante legal.
Créditos para la construcción de vivienda para alquiler	
Condiciones	Características
Tasas de interés efectivas anuales	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crédito hipotecario para construir (se aplica solo a individuos): 12,70%.</li><li>• Crédito de libre inversión para empresas no constituidas como constructoras: entre 6,5+DTF y 8,5+DTF, de acuerdo con el plazo.</li><li>• Crédito para la construcción de vivienda de alquiler para constructoras: tasas pactadas con el banco y más bajas que en las dos opciones anteriores.</li></ul>
Plazos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crédito hipotecario para construir (se aplica solo a individuos): 15 a 20 años.</li><li>• Crédito de libre inversión para empresas no constituidas como constructoras: 1 a 5 años.</li><li>• Crédito para la construcción de vivienda de alquiler para constructoras: plazos pactados con el banco.</li></ul>
Proceso administrativo para el financiamiento de un proyecto de vivienda en alquiler	Se requiere hipoteca en primer grado, abierta y sin límite de cuantía sobre el lote donde se desarrollará el proyecto, y pagaré. Requisitos básicos para la solicitud del crédito.

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 7.6****Características generales de los créditos para la construcción de vivienda para venta (crédito constructor), créditos para la construcción de vivienda para alquiler y créditos hipotecarios, Colombia (continuación)****Créditos hipotecarios**

<b>Características</b>	<b>Detalles</b>
Subsidio temporal a la tasa de interés con recursos del Fondo de Estabilización de la Cartera Hipotecaria (FRECH)	Subsidio temporal a la tasa de interés para créditos para la compra de vivienda nueva, construcción de vivienda propia o contratos de <i>leasing</i> habitacional, cuyo valor no exceda los Col\$172,5 millones. Se instauró como instrumento anticíclico y de promoción de la edificación de vivienda. A la fecha se han asignado dos cupos y el gobierno nacional ha anunciado su vigencia en esta administración, 2010–14. Este subsidio corresponde a un pago a nombre del beneficiario, con el fin de disminuir la cuota que paga sobre su crédito hipotecario. El valor del subsidio está definido por el valor de la vivienda.
Plazo típico	Mínimo de 5 años y máximo de 20 años.
Requisitos de documentación de hipoteca o de créditos hipotecarios para compradores	Las condiciones y documentos requeridos varían según la entidad.

Fuente: Consulta a establecimientos bancarios comerciales e hipotecarios.

Las propuestas de política pública deben contemplar acciones de asistencia técnica, subsidios y promoción. Estas acciones deben dirigirse principalmente hacia la promoción de la oferta formal de unidades nuevas para alquilar, los programas de renovación urbana y reconversión de edificaciones con un uso diferente al de vivienda y la redensificación del *stock* existente.

### Subsidios para los hogares inquilinos

La incorporación de programas e instrumentos de apoyo a los inquilinos, como el subsidio al arrendamiento, disminuiría los riesgos de que segmentos de la población, cuyo gasto en vivienda representa un alto porcentaje del ingreso del hogar, caigan en la informalidad, lo cual incluye la producción informal de vivienda en sectores no aptos. Una política de este tipo constituiría un reconocimiento de la importancia del mercado de alquiler como potencial oferta de servicios habitacionales y de la realidad de los hogares donde el alquiler puede ofrecer una solución a sus necesidades.

El subsidio de alquiler haría viable la localización de los hogares en sectores urbanos consolidados, con acceso a equipamiento y a servicios domiciliarios

básicos. Esto podría redundar en mejoras de la calidad habitacional y en un incremento del ingreso disponible en los hogares, gracias a la reducción de los gastos en vivienda, transporte y servicios públicos, entre otros. Del mismo modo, las ciudades se beneficiarían enormemente al reducir el gasto por inversiones destinadas a la regularización, la legalización y el mejoramiento habitacional y de barrios.

Se propone un subsidio condicionado, transitorio, en función de los resultados de la vinculación del hogar beneficiario a programas de superación de la pobreza. A medida que estos hogares se “gradúen”, la probabilidad de dependencia estatal se relativizaría significativamente. El subsidio de alquiler estaría dirigido hacia una población objetivo conformada principalmente por hogares afectados por el desplazamiento forzoso, la pobreza y la vulnerabilidad, la localización en asentamientos precarios y en sectores de alto riesgo no mitigable; y hogares damnificados por desastres naturales.

El subsidio de alquiler estimularía el incremento de la oferta de vivienda en ese tipo de tenencia y, consecuentemente, del *stock* habitacional. Asimismo, competiría con la urbanización ilegal y podría reducir la producción informal de vivienda. En general, un programa de esta naturaleza podría mejorar las condiciones habitacionales de la población objeto del subsidio, protegerlos contra los shocks económicos y otorgar seguridad en la tenencia.

No obstante su potencial, evidentemente el subsidio representaría costos importantes para la nación y los municipios. Sin embargo, esta implicación se debe analizar en comparación con los costos que se derivan de la intervención remedial de los asentamientos precarios, a lo cual se suma la atención social de las comunidades. La experiencia de Bogotá ilustra cómo el costo remedial triplica el costo de una solución ofrecida dentro de la ciudad legal, planificada e institucional (Aristizábal y Ortiz Gómez, 2002).

Asimismo, este tipo de subsidio puede ser capturado parcialmente por el incremento de las rentas de alquiler, con el efecto perverso de beneficiar más a los propietarios que a los inquilinos. Sin embargo, en Colombia y América Latina el mercado de servicios habitacionales está cruzado por diversos subsidios, directos e indirectos, a la oferta y la demanda. En efecto, existen exenciones tributarias para los constructores, subsidios a la tasa de interés del financiamiento hipotecario, cuentas para incentivar la demanda vía estímulos tributarios, subsidios directos a la demanda y subsidios de alquiler temporales para hogares desplazados y reasentados, entre otros. Por lo tanto, esta distorsión, de existir, no sería severa y probablemente pueda verse compensada por otros elementos en este conjunto de subsidios. Para finalizar, es pertinente plantear también que este riesgo debería ser evaluado frente a la mejora de la calidad de vida de los hogares que formarían parte del grupo objetivo del subsidio de alquiler.

## REFERENCIAS

- Aristizábal, N. y A. Ortiz Gómez. 2002. "Are Services More Important than Titles in Bogotá?" En: G. Payne (ed.), *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*, pp. 100–113. Londres: ITDG Publishing.
- Ceballos, O. L. 2008. "Vivienda social en Colombia: una mirada desde su legislación 1918–2005". Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- CENAC (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional). 2007. "Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos". Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, UN-Habitat-First Initiative, CENAC.
- . 2012. "La producción informal de vivienda en Bogotá. Crecimiento 1950–2011 y algunas características de los hogares". Artículo del CENAC (mayo). Bogotá: CENAC. Disponible en [www.cenac.org.co](http://www.cenac.org.co).
- Contraloría General de la República. 2006. *Evaluación de la política de vivienda, Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). s/f. "Estimaciones 1985–2005 y proyecciones 2005–2020 de hogares nacional y departamental por área". Bogotá: DANE.
- . 1964. *Censo de población y vivienda 1964*. Bogotá: DANE.
- . 1985. *Censo de población y vivienda 1985*. Bogotá: DANE.
- . 1993. *Censo de población y vivienda 1993*. Bogotá: DANE.
- . 2000–2006. *Datos sobre vivienda alquilada*. Bogotá: DANE.
- . 2001–2005. *Encuesta continua de hogares (ECH) 2001–2005*. Bogotá: DANE.
- . 2003. *Encuesta de calidad de vida (ECV) 2003*. Bogotá: DANE.
- . 2005. *Stock de vivienda 2005*. Bogotá: DANE.
- . 2008. *Encuesta de calidad de vida (ECV) 2008*. Bogotá: DANE.
- . 2011. *Encuesta multipropósito para Bogotá (EMB)*. Bogotá: DANE.
- Giraldo, I. F. 1997. "Las políticas de vivienda en los noventa". En *Desarrollo urbano en cifras*, Núm. 2.
- ICPC (Instituto Colombiano de Productores de Cemento), Ficem (Federación Interamericana de Cemento) y CENAC. 2006. "Estado del arte de la tecnología de cemento en la producción de vivienda social en América Latina. Diagnóstico básico". Bogotá: ICPC, Ficem y CENAC.
- Jaramillo, S. 2004. "Precios inmobiliarios del mercado de vivienda en Bogotá 1970–2004". Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Silva, J. M. 2011. "Lineamientos de la política de vivienda 2010–2014". Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

- Superintendencia Financiera de Colombia. 2002. "Indicador de calidad por morosidad (saldos de cartera en mora/cartera y *leasing* bruto) a mayo de 2012". Bogotá: Superintendencia Financiera de Colombia.
- Torres, J. 2007. "Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza". Documento preparado para la misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia (MERPD). Bogotá: DNP, BID, Banco Mundial, UNDP Colombia, CEPAL y CAF.
- UN-Habitat. 2012. "Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana". Nueva York: UN-Habitat.

# El alquiler como respuesta a la dualidad del mercado habitacional en El Salvador

*Irene Vance*

## INTRODUCCIÓN

Al igual que en el resto de América Latina y el Caribe, la importancia de la vivienda en alquiler en El Salvador disminuyó en las últimas décadas del siglo XX, mientras que la de la vivienda en propiedad aumentó. La proporción de propietarios ocupantes ha crecido como resultado de las preferencias por los programas del gobierno de “vivienda para todos”, así como también de la fuerte actividad del sector privado en la venta y subdivisión de tierra urbana y la construcción de proyectos de gran envergadura. Sin embargo, con la recesión económica, los ingresos han caído y la pobreza urbana se ha incrementado. De esta manera, ser propietario de una vivienda está quedando fuera del alcance de un número creciente de familias salvadoreñas, especialmente de los más pobres.

En El Salvador un 90% de la demanda insatisfecha de vivienda se concentra en la parte inferior de la pirámide de ingresos. Históricamente, alquilar era una opción importante, sobre todo para los trabajadores asalariados de bajos ingresos. Si bien la dinámica de este submercado ha sido ignorada, en gran medida por la falta de interés que el alquiler ha generado en las políticas públicas, esta forma de tenencia sigue siendo la mejor opción para una pequeña pero estable proporción de hogares salvadoreños. Actualmente hay algunos indicios de que el alquiler está aumentando, especialmente entre los jefes de hogar que no pueden acceder a una unidad de construcción completa.

## DESAFÍOS DEL SECTOR VIVIENDA

El Salvador es el país más pequeño y más densamente poblado de Centroamérica. Más de 6 millones de habitantes, que comprenden 1,5 millones de familias, viven en una superficie total de 21.040 kilómetros. Aunque el crecimiento poblacional se ha ido reduciendo gradualmente en las últimas décadas, cada año se forman cerca de 36.800 hogares nuevos. En la década de 1990 y entre 2000 y 2008, el auge de la construcción de viviendas por parte del sector privado dio lugar a un exceso de oferta en el mercado. En el apogeo del *boom* de la construcción, más de 300 empresas de la construcción compraron tierras y desarrollaron grandes urbanizaciones. En los años de máxima producción<sup>1</sup> estas áreas residenciales representaron más del 50% de la oferta anual. Según cifras oficiales, el *stock* total de viviendas es de 1.668.227 unidades, 284.000 de las cuales están desocupadas. El porcentaje de viviendas vacías ha aumentado de manera constante, desde 2,7% en 1971 hasta 11% en 1992, y actualmente registra un 17,7%. No se dispone de datos oficiales desagregados por segmento de ingreso; sin embargo, hay una creciente evidencia de que este fenómeno prevalece tanto en niveles altos como bajos del mercado de la vivienda.

El auge de la construcción fue en parte impulsado por las remesas y una proporción del *stock* de viviendas desocupadas corresponde a hogares cuyos propietarios están ausentes, pues forman parte de la diáspora salvadoreña.<sup>2</sup> Aproximadamente una cuarta parte de los salvadoreños, es decir 2,5 millones de personas, vive en el extranjero, principalmente en Estados Unidos. Las remesas invertidas en bienes raíces han impulsado la rápida expansión de barrios cerrados y condominios. El crecimiento descontrolado de las nuevas zonas residenciales se suma a la expansión urbana. Las ciudades con el mayor flujo de remesas tienen el mayor número de viviendas desocupadas. San Miguel, la tercera ciudad del país, con una población de 218.410 habitantes, es el segundo mayor receptor de remesas a nivel nacional, ya que más del 34% de los hogares recibe dinero del extranjero (PNUD, 2005). Se calcula que una quinta parte de las 71.054 viviendas está vacante (Klaufus, 2010). Los agentes de bienes raíces también reportan una tasa de vacancia del 40% en los apartamentos de lujo.

Las remesas también han hecho subir el precio de la tierra y la vivienda en todo el país. En el departamento de La Unión, un 47% de la población recibe remesas. Casi

<sup>1</sup> La producción de casas de entre US\$6.000 y US\$9.000 alcanzó su punto máximo en 1994 con 2.300 unidades, y cayó a 1.300 unidades en 1999.

<sup>2</sup> Una encuesta de 100 hogares, realizada en 2007, mostró que un 25% de las propiedades vacantes fue construidas por los migrantes.

tres cuartas partes de los compradores son salvadoreños residentes en el exterior, y pagan precios de venta de las viviendas que oscilan entre US\$39.000 y US\$93.000. En las ciudades de provincia, la expansión urbana es más rápida de lo que requiere el crecimiento demográfico, principalmente porque las viviendas permanecen vacantes, ya sea como inversión o como futura residencia de adultos mayores. En el otro extremo del espectro de ingresos, los esfuerzos del gobierno para proporcionar hipotecas de bajo costo han fomentado el auge de la construcción en las principales ciudades y zonas costeras. Esto ha contribuido a que la propiedad de la vivienda entre la población de bajos ingresos sea alta: un 87% de los hogares ubicados en el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) es propietario ocupante.

Sin embargo, a pesar de los logros notables que ha habido en la expansión de la propiedad de la vivienda, existe un problema social creciente: la delincuencia organizada y la violencia, que presentan una amenaza para los habitantes. Cada vez es más común que grandes propiedades públicas y privadas de bajo costo estén vacías. Barrios ubicados principalmente en las ciudades del AMSS de San Salvador han sido tomados por las pandillas, que han impuesto la extorsión y la inseguridad generalizada. Los periódicos reportan con frecuencia que hay propietarios de viviendas que han sido obligados a abandonar sus hogares. Muchos están pagando las hipotecas a pesar de que ya no viven en la propiedad, y han optado por trasladarse a una vivienda en alquiler en una zona más segura. De acuerdo con el Fondo Social para la Vivienda (FSV), un 63% de las viviendas que se han devuelto entre 2007 y 2011 se encuentran en el AMSS.<sup>3</sup>

Paradójicamente, El Salvador tiene un gran déficit habitacional, estimado en 360.301 unidades, que se relaciona estrechamente con la brecha de accesibilidad asociada a la pobreza y los bajos ingresos. Los niveles de pobreza se redujeron de manera significativa en la década de 1990, pero desde 2008 el país ha experimentado un declive económico, y las cifras más recientes muestran que un 67% de los jefes de familia que trabajan y que no tienen una vivienda percibe ingresos inferiores a tres salarios mínimos (Harth et al., 2013). A pesar de los esfuerzos del gobierno para aumentar el acceso a la vivienda a través de una combinación de tasas de interés por debajo del mercado y subsidios, la gran mayoría no puede alcanzar una unidad habitacional terminada. Como resultado de ello, un 64% de la vivienda se produce de manera informal a través de la autoconstrucción gradual. En consecuencia, del déficit habitacional total de 360.301 unidades un 88% es de carácter cualitativo (315.918 unidades). El déficit cualitativo se debe a la gran cantidad de viviendas autoconstruidas que carecen de servicios básicos e infraestructura.

---

<sup>3</sup> Para mayor información, véase: <http://impremedia.com/article/20120814/NEWS/04/308149891/0/NEWS/07>.

Un segundo problema es la pérdida de las viviendas debido a los desastres naturales. La ubicación del país a lo largo de la costa del Pacífico y sus características geotectónicas lo hacen altamente vulnerable a terremotos, huracanes y erupciones volcánicas. El Salvador se encuentra entre los países más expuestos a los desastres naturales del mundo. Las estimaciones disponibles indican que un 41% de la población vive en lugares de alto riesgo, vulnerables a inundaciones y deslizamientos de tierra. La alta densidad de población, la deficiente planificación del uso del suelo, la degradación del medio ambiente y las casas mal construidas exacerbaban la vulnerabilidad. La frecuencia e intensidad de los desastres presentan un complejo desafío para la provisión de viviendas y la pérdida recurrente de infraestructura. Desde el huracán Mitch en 1998 se han producido ocho desastres importantes, incluidos dos terremotos, una erupción volcánica y nueve tormentas tropicales. En 2010, la tormenta tropical Agatha afectó a 120.000 personas en 116 municipios y, de acuerdo con las estimaciones realizadas, las pérdidas económicas rondaron US\$112 millones, o el equivalente a un 0,5% del PIB.<sup>4</sup> En octubre de 2011, la Depresión Tropical 12E afectó a más de 1,4 millones de personas, y los daños y pérdidas ascendieron a más de US\$840,4 millones.

Debido a la frecuencia de los desastres, la construcción de unidades de reemplazo, en gran parte financiada por ayuda internacional, se ha convertido en una característica permanente de los programas de vivienda pública. Este sesgo de la política de vivienda tradicional hacia nuevas unidades es una opción de alto costo. En la práctica, muchas familias reparan los daños ellas mismas. Cabe destacar que las opciones de alquiler no se han incluido en el menú de soluciones, ni como una alternativa temporal ni permanente para la prevención, mitigación y respuesta post emergencia. Las viviendas en alquiler, construidas en lugares seguros, cercanos al trabajo, con buen acceso a transporte y servicios, podrían contribuir a dar una respuesta preventiva de vivienda, dado el conjunto de vulnerabilidades naturales que afectan al país.

Un tercer problema fundamental es el suministro de vivienda accesible ante la pobreza y la desaceleración del crecimiento económico. Los beneficios de la dolarización de 2001 apenas se hicieron sentir, mientras que las bajas tasas de interés prevalecieron solo entre 2005 y 2007. El costo de la canasta básica de alimentos en las zonas urbanas para una familia promedio de tres personas oscila entre US\$168 y US\$336 (Digestyc, 2011), mientras que el salario mínimo es de US\$207,6. De esta manera, un 27% de la población gana menos de un salario mínimo, un 34% percibe entre uno y dos salarios mínimos, y un 17% cobra entre dos

---

<sup>4</sup> Para mayor información visítase <http://www.presidencia.gobo.sv/tecnic>.

y tres.<sup>5</sup> Al igual que en otros países de América Latina, la insuficiencia de ingresos es un factor central que limita el acceso de las familias pobres y de medianos ingresos a la propiedad de la vivienda. En San Salvador, la ciudad capital, la brecha de accesibilidad alcanza al 27% de los hogares que no cuentan con los recursos para tener una vivienda en propiedad (Bouillon, 2012).

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

En El Salvador se distinguen cinco tipos de tenencia privada: propietario; propietario que paga a una institución pública; propietario que paga a una institución privada; alquiler y ocupación gratuita. La tenencia en propiedad se ha incrementado en los últimos 40 años, pasando de un poco menos de la mitad del total de viviendas a casi un 70% en la actualidad, si se incluyen las propiedades que se están pagando.

La alta tasa de propiedad de la vivienda es similar a la que se observa en toda América Latina y el Caribe, donde alcanza un 73%, pero menor a la de otros países de Centroamérica, por ejemplo: Nicaragua (84%), Honduras (80%) y Panamá (76%). Se estima que un 87% de los hogares de las cinco ciudades principales del AMSS es propietario. La gran mayoría de los propietarios vive en unidades privadas o individuales, lo que puede deberse en parte a una preferencia cultural o al diseño de las unidades construidas en el mercado.

Los datos oficiales muestran que un 95% del alquiler de viviendas tiene lugar en zonas urbanas y solo un 5% en zonas rurales. La mayoría de los inquilinos corresponde a hogares pobres que se encuentran en el primer quintil de ingresos y pagan una cuota mensual promedio de US\$34. La vivienda individual también predomina en alojamientos de alquiler (81%), seguida por habitaciones con servicios compartidos o mesones<sup>6</sup> (12%).

Como muestra el cuadro 8.1, entre 2005 y 2010 el número total de hogares se ha mantenido constante en alrededor de 1,6 millones, mientras que la

---

<sup>5</sup> Citado en el Programa de Vivienda y Mejora Integral de Barrios Informales, Fase II, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>6</sup> Los mesones son habitaciones alquiladas con servicios compartidos que suelen localizarse en las zonas centrales de las ciudades, en edificios coloniales que originalmente eran propiedad de familias de altos ingresos. Generalmente se los considera la primera forma de vivienda urbana para familias de bajos ingresos, y su aparición está relacionada con el proceso de migración rural-urbana y el desarrollo industrial. Hacia 1930 el 50% de la población de San Salvador vivía en mesones (CHF, 1987).

**CUADRO 8.1** Estructura de la tenencia en El Salvador, 2005–2010

Tenencia	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje
Inquilinos	198.283	12	223.603	13	188.698	13	188.271	12	190.472	12	92.968	12
Propietarios	1.162.987	71	1.157.538	69	964.500	68	1.061.650	70	1.057.360	69	1.081.502	69
Libre	286.050	17	302.087	18	260.192	19	266.509	18	287.704	19	289.413	19
Total	1.647.320	100	1.683.228	100	1.413.390	100	1.516.430	100	1.535.536	100	1.563.883	100

Fuente: Digestyc (2006, 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011).

proporción de inquilinos ha permanecido en torno al 12% y 13%. Las estimaciones más recientes de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) (Digestyc, 2011) indican que el número de unidades de alquiler asciende a 218.650, lo que equivale a un 13,7% de las viviendas. La mayoría de los inquilinos se concentra en el segmento de bajos ingresos: un 61% pertenece al primer y segundo quintil de población, un 23% al tercero y el restante 16% al cuarto y quinto (Harth et al., 2013). El 84% de los inquilinos paga menos de US\$102 al mes.

Cabe destacar que 289.413 hogares viven en ocupación libre de pago (usufructo), número que supera levemente al número de inquilinos. Poco se sabe sobre los arreglos que rodean la ocupación libre, pero en general estas propiedades son habitadas por familiares o conocidos a cambio de servicios. Es posible que estos acuerdos sean una respuesta a las limitaciones de los miembros más jóvenes de la familia, que no pueden permitirse ser independientes y que, en lugar de pagar un alquiler, contribuyen a cubrir de este modo los gastos generales del hogar. Asimismo, como respuesta a los altos niveles de inseguridad, los propietarios ausentes pueden ofrecer la ocupación libre a cambio de la protección y el mantenimiento de la propiedad.

## EVOLUCIÓN DE LA TENENCIA DE LA VIVIENDA Y LOS SUBMERCADOS URBANOS

Una serie de factores ha influido en el aumento de la vivienda en propiedad en desmedro del alquiler entre la población urbana pobre. Históricamente, la población urbana de bajos ingresos de El Salvador se refugió en uno de estos tres tipos de submercados de vivienda: mesones (habitaciones alquiladas con servicios compartidos), colonias ilegales (subdivisiones no permitidas) y tugurios (asentamientos precarios). Durante varias décadas, los mesones han sido una opción popular para las familias de bajos ingresos y los trabajadores asalariados, debido a su ubicación central en las ciudades. Antes de 1935 no se construyeron viviendas públicas. Grandes edificios de estilo colonial, originalmente propiedad de familias ricas, se subdividieron en alquiler para dar abasto a la afluencia de trabajadores. Al mismo tiempo, la elite abandonó los centros de las ciudades para localizarse en las nuevas zonas residenciales de los suburbios.

En la década de 1950 se crearon instituciones estatales de planificación urbana y se promulgaron las primeras leyes urbanísticas en respuesta a la rápida urbanización. Por ejemplo, el Instituto de Vivienda Urbana (IVU) aprobó la Ley de Urbanismo y Construcción, que regula la compra y venta de suelo urbano y la construcción. Como proveedor de alojamiento, el Estado patrocinó proyectos de

vivienda pública altamente subsidiada. El IVU adquirió grandes extensiones de tierra a precios muy bajos y construyó bloques de apartamentos para los trabajadores de ingresos medios y del sector público.<sup>7</sup> Por ejemplo, un área conocida como la Zona de la Cuatrocientos proporcionó 12.000 unidades habitacionales. Los esquemas de sitios y servicios patrocinados por el gobierno fueron comunes en la década de 1970. No obstante, no se construyeron viviendas públicas para alquiler.

En cambio, se introdujeron controles de alquileres para proteger a los inquilinos contra desalojos forzosos y aumentos de precios. La ley tuvo un efecto adverso ya que, frente a la reducción de los ingresos por alquiler, los propietarios preferían vender sus propiedades antes que invertir en su mantenimiento y mejora. A medida que las viejas propiedades se vendían, la población que residía en mesones disminuyó y los asentamientos precarios informales crecieron. Para 1977 el porcentaje de habitantes de San Salvador que vivía en mesones se había reducido a un tercio.

### Las subdivisiones de la tierra

A partir de la década de 1960, la subdivisión de la tierra proporcionó una opción para que las familias de ingresos medios y bajos accedieran al mercado de suelo urbano. Los promotores inmobiliarios se especializaron en la compra, administración, venta y gestión de subdivisiones en la periferia urbana y en las zonas semirurales. El promotor administraba la venta en nombre del propietario de la tierra mediante la recopilación de los pagos de los compradores y la retención de una comisión por administración. Este mercado continúa creciendo en la actualidad. Las ventas se basan en un acuerdo de alquiler con opción a compra, con una cláusula que obliga al inquilino a desocupar la propiedad en caso de mora superior a tres meses. Las cuotas mensuales de US\$15–US\$25 a pagarse en ocho a 12 años son asequibles para familias de bajos ingresos con entradas mensuales cercanas a US\$170. Si bien las subdivisiones aumentaron enormemente el acceso a la tierra urbana para los pobres, la falta de control gubernamental dio lugar a prácticas inescrupulosas, sobre todo por la falta de transferencia de títulos y el incumplimiento de las obligaciones de instalar la infraestructura. Como consecuencia del rápido desarrollo de las subdivisiones ilegales, en los años setenta el 55% de la población rural y cerca de dos tercios de la población urbana vivían en la tenencia insegura y con servicios básicos limitados.

En los años ochenta algunas empresas controlaban más del 50% de las subdivisiones, de modo que una de las más grandes de estas compañías proporcionó

---

<sup>7</sup> Por ejemplo, la construcción se llevó a cabo en La Libertad, Santa Anita (Málaga) y José Simón Cañas (Zacamil). Las soluciones consistían en viviendas de 52 metros cuadrados y 70 metros cuadrados, en cuatro edificios de pisos.

más de 240.000 viviendas a un ritmo de 7.200 al año. Algunas estimaciones sugieren que alrededor del 35% de las viviendas se comenzó de este modo. Pese a que este mercado ha ocasionado graves problemas por el uso improvisado e incontrolado de la tierra, conflictos ambientales y un enorme atraso en el suministro de agua, saneamiento y servicios urbanos, la subdivisión ha sido un instrumento fundamental para que los pobres accedan al suelo urbano. Estudios realizados en las subdivisiones muestran que una cuarta parte de estos asentamientos está expuesta a inundaciones, y 4 de cada 10 corren el riesgo de deslizamientos de tierra (Fundasal y PNUD, 2009). En la actualidad hay alrededor de 28 promotores inmobiliarios que trabajan en las subdivisiones de tierras agrícolas. Se trata de un submercado muy lucrativo, que se estima en US\$3.000 millones y que sigue produciendo unas 200.000 parcelas al año. En 2012, el gobierno promulgó una nueva ley para responder a las irregularidades de este mercado en materia legal, comercial, ambiental y de planificación del uso del suelo.

Los asentamientos irregulares

Al igual que en el resto de América Latina, los asentamientos informales proliferan en terrenos cercanos al margen de las carreteras, las riberas de los ríos y en los bordes de los barrancos. Se construyen viviendas de una sola habitación con materiales improvisados (chapas de cubierta de cartón, tela y zinc), que tienen acceso limitado al agua, el alcantarillado y la electricidad. La informalidad ha sido la opción de aquellas familias demasiado pobres como para comprar una subdivisión o alquilar.

Hay muy pocos datos sobre el tipo de tenencia en diferentes ciudades. Sin embargo, una encuesta realizada en 1975 por la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal) en las cinco ciudades principales del área metropolitana de San Salvador mostró que en aquel entonces los mesones

**CUADRO 8.2** Número de unidades y residentes en mesones en las cinco ciudades principales de El Salvador, 1975

Ciudad	Población urbana total	Población que vive en mesones	Porcentaje	Número de mesones
San Salvador	564.967	185.120	32,7	4.000
Santa Ana	98.433	50.586	51,3	1.086
San Miguel	61.940	23.602	38,1	510
Sonsonate	33.302	15.735	47,2	340
Usulután	19.783	9.117	46,0	197

Fuente: Fundasal (1975).

representaban un 37% de la muestra, las subdivisiones ilegales un 20% y los asentamientos ilegales un 12%. Además, la encuesta indicaba que entre un tercio y más de la mitad de los habitantes de Santa Ana eran inquilinos, al igual que más de un tercio en San Salvador.

El número de personas que vive en asentamientos ilegales aumentó significativamente después del desastre de 1986, que dejó a más de 200.000 personas sin hogar, destruyendo una parte importante de los antiguos edificios coloniales contruidos en adobe. Más de la mitad de los residentes desplazados se trasladó a las ciudades cercanas del área metropolitana. Muchas familias ocuparon los terrenos de antiguos edificios que se habían derrumbado y no fueron expulsados, ya que los propietarios no los reclamaron. Se ofrecieron incentivos económicos a propietarios e inquilinos para la reconstrucción. Sin embargo, los propietarios fueron reacios a invertir en la rehabilitación de inmuebles, dado que la inversión en propiedades nuevas era más atractiva. Los programas del gobierno y de organizaciones no gubernamentales (ONG) convirtieron a los inquilinos en propietarios, lo que redujo significativamente lo que quedaba de los mesones tradicionales y la población arrendataria del centro de la ciudad. No obstante, la demanda de vivienda fue muy superior a la oferta, de modo que en San Salvador continuó la proliferación de asentamientos informales en el centro y en la periferia. En 1980, de 858.000 habitantes que vivían en la capital, se estima que 643.000 ocupaban asentamientos ilegales.<sup>8</sup>

El cambio demográfico hacia las principales ciudades durante los años del conflicto armado aumentó la presión sobre la tierra urbana. Las cifras muestran que los asentamientos ilegales crecieron de 31 en 1968, a 293 en 1992 (Lungo, 1992). En comparación con otras ciudades, Santa Tecla fue menos afectada por la guerra, por lo que se convirtió en receptora de desplazados. Según la municipalidad, más de medio millón de personas se instaló en la zona. El casco antiguo de Santa Tecla experimentó un proceso similar al de San Salvador, ya que la población de mayores ingresos abandonó el centro y se fue a vivir en barrios cerrados y condominios, y los habitantes de bajos ingresos, incluidos los ancianos, se trasladaron a las áreas centrales. Hoy Santa Tecla es una ciudad dormitorio.

En la década de 1990, después de los acuerdos de paz, el país disfrutó de un período de crecimiento económico sostenido. El crecimiento demográfico de algunos municipios se incrementó en más del 20%. San Salvador experimentó, de lejos, el mayor crecimiento de la población. Los barrios de bajos ingresos y alta

---

<sup>8</sup> Material proveniente de <http://countrystudies.us/el-salvador/34.htm>, Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos.

densidad situados al Norte y al Este de la ciudad (Apopa, Soyapango, Ilopango y San Martín) se expandieron rápidamente. Aunque gran parte de la expansión se ha producido de acuerdo con el Plan Maestro del AMSS, la presión por nuevos asentamientos ha dado lugar a la construcción en tierra agrícola destinada para la producción. En consecuencia, alrededor de un 14% de la superficie construida de San Salvador en 2010 ha tenido lugar en áreas no destinadas al uso urbano. Esta expansión ha tenido lugar principalmente en asentamientos precarios, que representan hasta un 45% del nuevo crecimiento urbano en la primera década de 2000, según las estimaciones más recientes de diversos analistas. El mismo estudio muestra que una cuarta parte de los hogares del AMSS no podría pagar los precios de la tierra en el extremo inferior del mercado formal. En algunos departamentos, por ejemplo Santa Ana, esta proporción aumentó al 40% y en San Miguel hasta un 80%.

En 2008 Fundasal realizó otro estudio sobre asentamientos informales en 32 ciudades, y encontró 192 subdivisiones ilegales, equivalentes a más de 16.166 casas y 563 asentamientos ilícitos ubicados en zonas altamente riesgosas. Como se muestra en el cuadro 8.3, aunque el número de mesones es mayor en relación con otros tipos de asentamientos, habita allí menos del 10% de los hogares de bajos ingresos. De hecho, cerca de una cuarta parte vive en subdivisiones ilegales y la mayoría ocupa asentamientos informales que se encuentran en todas las áreas geográficas estudiadas. Las ciudades con el mayor número de habitantes en asentamientos precarios son: San Salvador, Mejicanos, Soyapango, Ciudad Delgado y Santa Tecla. Las subdivisiones ilegales son dominantes en 25 de las 32 ciudades, entre ellas: Quezaltepeque, Ciudad Delgado, San Marcos, Tonacatepeque, San Vicente y San Miguel. Los mesones se concentran en la ciudad de Zacatecoluca, así como también en el municipio de Chalatenango y en Colón-Lourdes. Un 63% de la población que vive en asentamientos informales se encuentra en el área central, principalmente en el AMSS y en el municipio de La Libertad.

**CUADRO 8.3** Tipología de asentamientos en 32 ciudades

Tipo	Asentamientos		Número de habitantes	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Subdivisiones ilegales	192	7,50	77.411	24,2
Asentamientos informales	563	22,00	212.308	66,5
Mesones	1.809	70,50	29.721	9,3
TOTAL	2.564	100,00	319.440	100

Fuente: Fundasal y PNUD (2009).

## INQUILINOS Y PROPIETARIOS-ARRENDADORES

Dado que la vivienda en alquiler ha estado prácticamente ausente de la política habitacional y ha sido ignorada en la recolección de datos, se sabe muy poco sobre las características de los inquilinos y propietarios-arrendadores, así como sobre sus interrelaciones y la dinámica del mercado de alquiler dentro de los asentamientos informales. Como parte de esta investigación, se seleccionaron las ciudades de San Salvador y Santa Tecla para efectuar un trabajo de campo, con 200 entrevistas a propietarios-arrendadores e inquilinos.<sup>9</sup> El estudio abarcó los centros históricos de ambas ciudades y una variedad de barrios en zonas de ingresos bajos y medios, con el fin de recoger una amplia gama de testimonios. Sin embargo, los altos niveles de inseguridad en algunos sectores de las ciudades fueron una limitación importante en la recolección de información, ya que muchas personas se mostraron reacias a dar respuestas.<sup>10</sup> A continuación se presentan algunos resultados.

1. *Edad, género y composición del hogar*: En ambas ciudades menos de la mitad de los inquilinos es menor de 40 años. Por el contrario, la mayoría de los propietarios son mayores: un 54% tiene entre 40 y 60 años, y un 22% supera los 60. En San Salvador hay una distribución uniforme de los propietarios de ambos sexos, mientras que en Santa Tecla la mayoría de los propietarios e inquilinos es de sexo masculino. Entre los propietarios, un 25% abarca hogares monoparentales, en comparación con los inquilinos,

---

<sup>9</sup> La metodología de este estudio incluyó entrevistas en profundidad con especialistas clave de los sectores público y privado. La investigación de campo es una pieza clave de este informe. En dos ciudades, San Salvador (la capital) y Santa Tecla, se llevó a cabo una encuesta a una muestra aleatoria. En el estudio se incluyeron 12 barrios de San Salvador y ocho de Santa Tecla. La selección de los barrios se basó en los siguientes criterios: i) el origen, la historia, el tipo de vivienda, y la composición socioeconómica. Un 60% de los barrios abarca zonas de bajos ingresos, un 30% de ingresos medios y un 10% de altos ingresos. La seguridad del equipo de la entrevista también se tuvo en cuenta. Se llevaron a cabo 200 entrevistas en los hogares de renta baja y media con individuos de más de 18 años. La muestra consta de un 50% de propietarios y un 50% de inquilinos de cada ciudad. La encuesta recabó información sobre características generales (edad, sexo, estado civil e ingresos), así como datos sobre la historia y la experiencia de las opciones de alquiler, las preferencias, los costos, los acuerdos contractuales, las tarifas, las condiciones de vida y el acceso a los servicios. Un conjunto de preguntas cubría las características de las viviendas y las expectativas y percepciones sobre el mercado de alquiler para inquilinos y propietarios.

<sup>10</sup> Los mapas elaborados por un estudio previo llevado a cabo por Fundasal fueron valiosos tanto para localizar zonas con diferentes tipos de tenencia, como para ilustrar el trazado urbano de las áreas de estudio.

en cuyo caso un 44% es soltero. En Santa Tecla, poco más de un 10% de los inquilinos está conformado por mujeres viudas. La mayoría de los hogares propietarios está formado por parejas con hijos. El tamaño de la familia es muy similar entre propietarios e inquilinos: más de la mitad vive en hogares de cuatro o cinco personas, cifra que es significativamente más alta que el promedio nacional.

2. *Condiciones de vida:* Los propietarios e inquilinos entrevistados por lo general habitan en condiciones similares. Las viviendas están construidas con materiales sólidos: ladrillo, mortero, tejas y láminas de techo de zinc. La mayoría consta de dos a tres habitaciones. Alrededor de una cuarta parte de los inquilinos y propietarios ocupa una habitación individual. En los hogares de más bajos ingresos el tamaño de las habitaciones oscila entre 4 metros cuadrados y 16 metros cuadrados. Muy pocas viviendas tienen espacios superiores a 25 metros cuadrados, aunque todas cuentan con baño e instalaciones sanitarias, salvo en el caso de los mesones, donde se comparten los servicios. En general, el alojamiento para los inquilinos es más grande o similar a la unidad promedio ofrecida por los proyectos de vivienda pública o privada para las familias de bajos ingresos. Los inquilinos son responsables de pagar los gastos de agua, electricidad y recolección de basura.
3. *Permanencia y rotación:* Los resultados sugieren que el alquiler es una opción de largo plazo para la mayoría de los inquilinos. Un tercio ha estado alquilando durante una década y otra tercera parte durante más de cinco años. Sin embargo, sus padres no eran inquilinos. Los propietarios confirmaron que la rotación entre los inquilinos es baja y que han alquilado la misma propiedad desde hace varios años. En Santa Tecla la duración de la estancia es mayor que en San Salvador, ya que un 42% ha alquilado por más de 10 años la misma vivienda y otro tercio lo ha hecho durante cinco años. En cambio, en San Salvador las cifras de corto plazo (uno a cinco años) y largo plazo (cinco a 10 años) son muy similares. La mayoría de los inquilinos indicó que tiene la intención de permanecer en la misma propiedad por uno a tres años adicionales.
4. *Precios de los alquileres y asequibilidad:* La mayoría de los inquilinos considera que los alquileres son asequibles: un 40% paga menos de US\$100 al mes. Se encontró una ligera diferencia en el precio del alquiler entre las dos ciudades, ya que suele ser más bajo en San Salvador, donde más de la mitad de los inquilinos paga menos de US\$100, mientras que en Santa Tecla el número de inquilinos que paga menos de US\$100 asciende a un tercio. Un 54% de los encuestados declaró pagar menos de US\$200. El

valor más alto de alquiler en la muestra fue cercano a US\$500, incluso en el caso de apartamentos con mejores estándares en zonas residenciales exclusivas. La información de alquiler anunciada en línea y las entrevistas con agentes de bienes raíces corroboran estos hallazgos. Según los propietarios, los precios son fijados por la tarifa prevalente en la zona y rara vez se aumentan pues se los considera rentables. El principal beneficio que se percibe es la seguridad financiera que ofrecen los ingresos adicionales.

5. *Escala de las operaciones*: Los propietarios-arrendadores son sobre todo operadores de pequeña escala. La gran mayoría tiene una sola propiedad en alquiler, algunos poseen dos viviendas y solo un 3% ostenta más de cinco. Ninguno de los encuestados había comprado terrenos o propiedades con fines de alquiler. Originalmente las casas eran exclusivamente para el uso de la familia y solo fueron alquiladas más tarde. Para los pequeños propietarios-arrendadores el alquiler es una fuente complementaria de ingresos, y menos de una cuarta parte depende únicamente del arriendo como principal fuente de ingresos.
6. *Ingresos y empleo*: Pocos propietarios-arrendadores e inquilinos estuvieron dispuestos a dar información sobre sus ingresos; pese a ello, los datos sugieren que ambos grupos suelen pertenecer a la misma clase social y se dedican a actividades económicas similares. Una proporción algo mayor de inquilinos corresponde a trabajadores asalariados y poco menos de un tercio trabaja por cuenta propia administrando una pequeña empresa. Aunque los propietarios-arrendadores tienen una renta adicional por el alquiler, sus ingresos suelen ser similares a los de los inquilinos. En Santa Tecla un 42% de los propietarios gana menos de US\$500 (equivalente a 2,5 salarios mínimos), mientras que en el nivel de ingreso más altos los propietarios perciben entre US\$1.000 y US\$2.500. Los inquilinos con ingresos de entre US\$1.000 y US\$2.000 en San Salvador y Santa Tecla equivalen a un 15% y un 8%, respectivamente.
7. *Relaciones entre propietarios-arrendadores e inquilinos*: Generalmente se establecen buenas relaciones entre las dos partes. Los propietarios-arrendadores tienen pocas quejas acerca de sus inquilinos y lo mismo ocurre a la inversa. El pago puntual del alquiler es predominante y, desde la perspectiva del propietario-arrendador, cuando surgen problemas, suelen estar relacionados con atrasos en el pago y con el abandono de la propiedad. La mayoría no ha tenido ningún motivo para desalojar a los inquilinos, y cuando esto sucede, la razón principal es la falta de pago. Por su parte, los inquilinos se quejan principalmente por la baja inversión en reparaciones y mantenimiento. Esto parece bien fundado, ya que

los propietarios-arrendadores reconocen que la inversión en el mantenimiento de la propiedad es mínima, de alrededor de US\$100 dólares después de que un inquilino desocupa la vivienda.

8. *Contratos de alquiler*: Por el lado de los propietarios-arrendadores, las relaciones contractuales son formalizadas en todos los niveles de ingresos. De hecho, más de la mitad reconoció haber firmado contratos en presencia de un notario, otro tercio señaló la existencia de un acuerdo de intercambio, un tercer grupo aseguró tener un documento privado firmado, y muy pocos indicaron sostener acuerdos verbales. Por el contrario, los inquilinos operan sobre todo a través del acuerdo verbal. Las garantías no se suelen incluir en las obligaciones contractuales, y de incorporarse lo más común es el depósito de un mes de alquiler. Dado que las relaciones entre inquilinos y propietarios-arrendadores son en su mayoría benignas, no queda claro a partir de la encuesta el grado en que estos actores están familiarizados con la Ley de Inquilinos.
9. *Redes sociales*: Tanto los inquilinos como los propietarios-arrendadores señalan que generalmente no existen lazos familiares entre ellos, aunque los segundos prefieren alquilar a conocidos o amigos. Los inquilinos encuentran propiedades a través del dato de boca en boca y muy pocos a través de anuncios o periódicos.
10. *Ubicación*: De acuerdo con las entrevistas, la ubicación y la asequibilidad son los dos factores más importantes que influyen en la elección de dónde vivir. Sin embargo, pese a que el alquiler ofrece beneficios vinculados al fácil acceso al centro de la ciudad y al empleo, la principal razón para optar por este tipo de tenencia es económica. Otro hallazgo interesante es que, dado el problema generalizado de la criminalidad en las zonas residenciales, la mayoría de los inquilinos afirma no haber sido afectada por la violencia (una pequeña proporción se siente un poco amenazada, mientras que un 8% se siente muy amenazada). Cabe destacar que pocos propietarios viven en la misma zona que los inquilinos y que no tienen preocupaciones acerca de la inseguridad. Los resultados de la encuesta presentan una imagen positiva del alquiler. Incluso los que viven en las propiedades más básicas —habitaciones individuales con baño compartido— disfrutan de la proximidad a los servicios de la ciudad, lo que se traduce en importantes ventajas en comparación con la vida en las grandes fincas de la periferia.
11. *Expectativas de futuro*: La mayoría de los inquilinos declara no poseer tierras para construir una casa, solo unos pocos han heredado la tierra, tomado un préstamo o utilizado remesas para comprar tierras. Sin embargo, un 88% tiene la aspiración de convertirse en propietario a largo

plazo, por lo que mantiene cuentas de ahorro para futuras inversiones en una casa. Sorprendentemente, existe poco conocimiento de los programas de vivienda del gobierno por parte de los inquilinos y unos pocos han solicitado préstamos para la vivienda al Fondo Social para la Vivienda (FSV). Es más: ninguno de ellos ha consultado acerca de los programas de subsidios públicos o se encuentra en lista de espera para obtener una vivienda pública.

## MERCADO DE VIVIENDA EN ALQUILER

Desde la crisis económica internacional, el mercado inmobiliario salvadoreño ha experimentado un serio declive. Las severas restricciones en los préstamos para adquisición de vivienda por parte de los bancos a partir de 2008 han reducido fuertemente el financiamiento para la construcción y la compra de vivienda. Pese a una ligera recuperación desde 2010, el mercado inmobiliario sigue deprimido.

Según la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, la venta de viviendas experimentó un crecimiento del 4% en 2011, tras el lanzamiento de una fuerte campaña publicitaria para fomentar las ventas y la propiedad. En el contexto de la recesión económica, se podría esperar que el mercado de alquiler tuviera un buen desempeño. Sin embargo, no ha sido el caso. Los agentes inmobiliarios dicen que el mercado de alquiler formal también ha retrocedido desde 2008. El año de crecimiento más alto fue 2007, con un 2,4%, mientras que en 2009 dicho mercado apenas creció un 0,2% (Arqueta, 2011).

La baja demanda de alquileres también ha deprimido los precios. Según la Cámara Salvadoreña de Bienes Raíces (CSBR), desde 2009 las ventas y alquileres de casas han caído 40% (Arqueta, 2011). Debido a la baja demanda de alquiler, un agente de bienes raíces señaló que “si un propietario quiere alquilar su propiedad, puede esperar un precio entre 20% y 40% menor”.<sup>11</sup>

La inseguridad es también una preocupación importante entre los agentes de bienes raíces, a lo que se le suma la reducción en el número de agentes que operan en el mercado de alquiler. Por ejemplo, los agentes son reacios a cubrir ciertas áreas o han abandonado los segmentos de mercado que se asocian con la delincuencia, como Soyapango, Ciudad Delgado y Mejicanos, y otras áreas de alta densidad de San Salvador. En estas zonas, los precios inmobiliarios se han

---

<sup>11</sup> Referencia hecha por el representante de Leaders Real Estate, que coincide con la entrevista de investigación con agentes de bienes raíces.

**CUADRO 8.4** El mercado de alquiler de viviendas (cifras en millones de US\$)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alquiler	683,8	692,8	709,5	721,2	722,3	725,9
Crecimiento (porcentaje)	—	1,3	2,4	1,6	0,2	0,5

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador (varios años).

**CUADRO 8.5** Rendimientos del alquiler

	Ingreso bajo		Ingreso medio		Ingreso alto	
	Desde	Hasta	Desde	Hasta	Desde	Hasta
Alquiler promedio (US\$)	100	250	300	600	1.000	2.300
Precio de la vivienda (US\$)	15.000	25.000	30.000	70.000	100.000	350.000
Rendimiento mensual (porcentaje)	0,7	1,0	1,0	0,9	1,0	0,7

Fuente: Cálculos propios.

depreciado en un 30% (Arqueta, 2011). Como consecuencia, los contratos de alquiler representan cada vez más transacciones personalizadas entre propietarios e inquilinos. En general, diferentes actores dentro del sector inmobiliario consideran al mercado de alquiler como de alto riesgo y poco atractivo, ya que produce un bajo rendimiento de la inversión (cuadro 8.5).

En efecto, el rendimiento del alquiler fluctúa entre un 0,7% y un 1% mensual, en comparación con la inversión de fondos en depósitos a plazo fijo, que rinde alrededor de un 2,8%. Además de los factores económicos asociados con el bajo rendimiento de las inversiones, la Ley de Inquilinos también contribuye a la percepción de que la vivienda en alquiler no es atractiva para inversionistas o propietarios.

## LEGISLACIÓN DEL ALQUILER DE VIVIENDA

Desde la perspectiva de algunos propietarios-arrendadores, un factor limitante de la expansión del mercado de alquiler es la legislación pro inquilino.<sup>12</sup> La Ley de

<sup>12</sup> El Director del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) aseguró que: “los inversores no están interesados en la producción de vivienda en alquiler, especialmente

Inquilinos fue promulgada en 1958 en respuesta a un período de crecimiento en el mercado, sustituyendo a una serie de leyes de transición, así como el Código Civil de 1860, que incluía los procedimientos generales de los contratos de alquiler. La ley ha sido modificada varias veces, la última en 1990, y ha tratado de corregir el desequilibrio entre la alta demanda de propiedades de alquiler y la limitada oferta. Además, su objetivo era defender a los inquilinos responsables y proteger a los propietarios contra la falta de pago. La ley intenta resguardar al inquilino contra los aumentos indiscriminados de precios y, al mismo tiempo, garantizar el pago puntual de la renta. La normativa también reconoce el derecho de los propietarios e inquilinos de acordar el alquiler como un mecanismo apropiado para regular la oferta y la demanda en el mercado.

En términos de los controles del valor del alquiler en El Salvador, una reforma de 1974, destinada a proteger a los inquilinos de muy bajos ingresos, congeló las rentas de hasta US\$57 de tal modo que los nuevos inquilinos pagarían la misma tasa que el huésped anterior. La reforma no se aplicaría a las casas nuevas, que aún no estaban en el mercado de alquiler. Sin embargo, estas medidas tuvieron poca aplicación. Al menos en lo que respecta a los alquileres nuevos, hoy no hay control de precios en el país, y en la práctica los alquileres se fijan de común acuerdo, definiéndose por la oferta y la demanda.

El mecanismo para el ajuste del valor del alquiler también puede ser acordado por las partes. En el sector formal se acostumbra a determinar un aumento anual fijo en función de la inflación. Si un contrato no prevé ajustes, o el arrendador y el arrendatario no llegan a un acuerdo, el Tribunal del Alquiler puede autorizar el aumento. El arrendador tiene derecho a incrementar la renta si las inversiones realizadas en mejoras, con el consentimiento del inquilino, son equivalentes a un 20% del valor de la propiedad.

En la práctica se utilizan tres tipos de contratos: un documento privado entre las partes, un documento privado autenticado por un abogado y una escritura registrada. La primera opción no es legalmente vinculante y es más comúnmente utilizada entre amigos, pues se basa en la confianza. Se estima que un 75% de los documentos está autenticado, un 24% es registrado y un 1% corresponde a acuerdos privados o verbales.

En general, la legislación se considera favorable al arrendatario. Los inquilinos están sobreprotegidos y el desalojo es difícil, incluso cuando existe un contrato.

---

para los de bajos ingresos, ya que no es un negocio viable. El hecho de que la ley permita un máximo de seis meses de no pago antes de los procedimientos de desalojo se lleven a cabo, y después, si el propietario desea desalojar y solicitan un juicio (...) Con esto, el alquiler no es un buen negocio”.

Legalmente, las principales razones que permiten que los propietarios-arrendadores expulsen a los inquilinos son la falta de pago del alquiler, las modificaciones estructurales no autorizadas, otros usos diferentes a los de fines de vivienda, daños y la destrucción de la propiedad. El propietario-arrendador también puede desalojar a los inquilinos para proceder a una nueva construcción en el mismo sitio, o llevar a cabo ampliaciones de la propiedad.

Un número de factores inhiben los intereses de los propietarios. A pesar de que la duración del período de alquiler se acuerda entre ambas partes, la condición tiene poco efecto. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley de Inquilinos, el propietario no tiene derecho a desalojar o recuperar la propiedad, y el inquilino puede elegir permanecer después de la fecha de caducidad, siempre y cuando no haya causa para la terminación y el alquiler se pague dentro de los ocho días, o sea depositado a un tribunal. El contrato es renovable automáticamente y sigue vigente el mismo precio del alquiler. La única circunstancia en la que el propietario puede reclamar la propiedad es si puede aportar pruebas de que se requieren las instalaciones para uso personal. Sin embargo, demostrarlo puede ser un gran desafío. Además, el proceso legal es tedioso y burocrático. Los inquilinos son conscientes de que incluso cuando una reclamación se ha presentado a un juez, el proceso puede retrasarse si pagan un porcentaje de la suma adeudada, ya que esto modifica los términos de la demanda.

Normalmente, la mayor parte de los desalojos se debe a la falta de pago del alquiler y una pequeña proporción a causas tales como daños, mal uso o modificaciones a la propiedad sin permiso previo. El número de casos que llegan a una resolución final es mínimo y la mayoría se resuelve fuera de los tribunales.<sup>13</sup> Además de la pérdida de la renta, los propietarios-arrendadores tienen con frecuencia que cubrir las facturas pendientes de pago dejadas por los inquilinos.

Los cambios recientes en la legislación, efectuados en 2010, tratan de ofrecer condiciones más equilibradas para los propietarios-arrendadores. Anteriormente, las reclamaciones eran largas, ya que cada paso se basaba en documentos escritos y testimonios. Por eso, llegar a una solución podía tomar de dos a cuatro años. Los nuevos procedimientos, previstos en la Ley Civil y Mercantil, son más simples y rápidos, porque la mayor parte del proceso es oral, con ambas partes presentes en la audiencia ante un juez.

El procedimiento para el cobro del alquiler pendiente toma unos 20 días. El propietario puede presentar una reclamación en el octavo día de incumplimiento

---

<sup>13</sup> De acuerdo con un asesor legal, un 90% de los desalojos se debe a la falta de pago de la renta y un 10% al mal uso de las propiedades. El 95% de los casos se resuelve fuera de los tribunales.

del inquilino. El inquilino tiene dos días para registrar sus objeciones, seguido por un período de cuatro días para la presentación de pruebas. Una vez expirado este plazo, el juez debe llegar a una resolución definitiva dentro de tres días. Si se solicita el desalojo por una causa distinta de la falta de pago, el inquilino tiene tres días para responder, seguidos de ocho días para presentar pruebas. En ese punto, el juez tiene cinco días para declarar la resolución final. Además, la nueva legislación establece plazos específicos y fija multas para los jueces que no cumplen. El inquilino tiene entre ocho y 15 días para entregar la propiedad. Actualmente, un 80% de las reclamaciones se completa en un plazo de entre dos y tres meses. El nuevo instrumento aborda algunos de los principales defectos de la legislación anterior, y responde de manera más coherente y adecuada en caso de conflicto entre arrendador y arrendatario.

Aunque los cambios en el marco regulatorio crean un entorno más propicio para los propietarios, los moderados ingresos que perciben por concepto del valor del alquiler crean pocos incentivos para que mantengan sus propiedades. Esto es especialmente cierto en el entorno actual, donde los ingresos de la mayoría de los segmentos de la demanda han disminuido.

## POLÍTICA DE VIVIENDA

El Salvador tiene cinco instituciones públicas involucradas en la política, las finanzas y la producción de viviendas. El Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) establece las políticas y ejecuta programas de vivienda para las familias con ingresos de entre uno y dos salarios mínimos. El Instituto Libertad y Progreso (ILP) se especializa en la titulación de tierras. Se estima que hay 300.000 parcelas ilegales en todo el país y que se están procesando a un ritmo de 10.000 al año. El Fondo Nacional de Vivienda Popular (Fonavipo) es un prestamista de segundo nivel que ofrece ayuda para familias con ingresos de uno a dos salarios mínimos. El Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal) es un prestamista de segundo nivel para bancos, instituciones de microfinanzas y el Fonavipo. El Fondo Social para la Vivienda (FSV) es un prestamista hipotecario directo para compradores de ingresos medios-bajos, trabajadores afiliados y empleados de los sectores público y privado.

El FSV representa un 62% de la cartera hipotecaria total. En promedio, esta entidad ha suministrado entre 6.000 y 7.000 hipotecas al año. La mayor parte de la inversión (66%) se concentra en hipotecas de menos de US\$15.000 para una unidad básica de 27 metros cuadrados. El mayor número de préstamos se concentra en familias que ganan hasta 2,5 salarios mínimos. En el otro extremo de la escala

**CUADRO 8.6** Fondo Social para la Vivienda: monto del crédito según ingreso familiar (en millones de dólares)

Salarios mínimos	2007		2008		2009		2010	
	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número
Más de 2,5	37,2	3.942	32,9	3.720	39,2	4.050	31,8	3.102
2,5 a 4	11,0	1.163	16,7	1.196	21,3	1.323	20,1	1.202
Más de 4	9,5	545	15,7	759	38,1	1.283	32,8	1.119
<b>TOTAL</b>	<b>57,7</b>	<b>5.650</b>	<b>65,3</b>	<b>5.675</b>	<b>98,6</b>	<b>6.656</b>	<b>84,7</b>	<b>5.423</b>

Fuente: Fondo Nacional de la Vivienda (2008, 2009, 2010 y 2011).

de ingresos, la adquisición de una unidad de 83 metros cuadrados a US\$60.000 requiere un ingreso equivalente a ocho salarios mínimos.

Desde 2011, con el fin de estimular la venta de viviendas, las tasas de interés se han reducido de un 9% a un 6%. A pesar de estos esfuerzos, la preferencia del cliente se ha desplazado hacia la compra de vivienda usada. En 2010, 6 de cada 10 solicitudes de préstamo fueron para ese tipo de adquisición. Varios factores explican esta elección: las propiedades antiguas son más grandes y el comprador potencial puede que evalúe la calidad de los servicios comunitarios y las relaciones sociales, en comparación con el riesgo de comprar unidades en un nuevo proyecto, en cuyo caso no se ha formado aún el tejido social de la comunidad.

Los fondos de Fonavipo se dirigen a los hogares de bajos ingresos: más de un 50% de los préstamos se conceden a familias que perciben entre uno y dos salarios mínimos. Aunque Fonavipo financia una amplia gama de productos de vivienda, la mayor parte de la demanda de crédito es para mejoramiento, lo que representa

**CUADRO 8.7** Fonavipo: préstamos concedidos según ingreso familiar (en millones de dólares)

Salarios mínimos	2007		2008		2009		2010	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
1	1.373	15,5	970	13	457	8,6	515	11,1
2	3.246	36,7	2.469	33	2.281	43,1	1.829	39,4
3	2.493	28,2	2.253	30	1.634	30,9	1.391	29,9
4	1.725	19,5	1.761	24	921	17,4	911	19,6
<b>TOTAL</b>	<b>8.837</b>	<b>100,0</b>	<b>7.453</b>	<b>100,0</b>	<b>5.293</b>	<b>100,0</b>	<b>4.646</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fondo Nacional de la Vivienda (2008, 2009, 2010 y 2011).

**CUADRO 8.8 Fonavipo: créditos por tipo de préstamo**  
(en millones de dólares)

Tipo de préstamo	2007		2008		2009		2010	
	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.	%
Compra del lote	318	3,5	209	2,7	276	5,2	96	2,1
Compra del lote/ construcción	43	0,5	22	0,3	5	0,1	8	0,2
Compra del lote/ servicios básicos	318	3,5	209	2,7	0	0,0	0	0,0
Compra de casa	1.039	11,3	484	6,3	276	5,2	424	9,1
Construcción de casa	1.013	11,1	500	6,5	141	2,6	284	6,1
Mejora de la casa	6.424	70,2	6.238	81,4	4.650	86,9	3.834	82,5
<b>TOTAL</b>	<b>9.155</b>	<b>100,0</b>	<b>7.662</b>	<b>100,0</b>	<b>5.348</b>	<b>100,0</b>	<b>4.646</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fondo Nacional de la Vivienda (2008, 2009, 2010 y 2011).

un 80% de todos los préstamos en los últimos tres años. A pesar del tamaño del mercado de la vivienda informal y de las necesidades cualitativas, la inversión pública en el mejoramiento de viviendas es una de las más bajas de la región. En 2011 representó un 0,13% del producto interno bruto (PIB), lo que equivale a un 0,65% del presupuesto nacional.

El FSV y el Fonavipo combinan inversiones anuales de US\$151,68 millones, que proceden fundamentalmente de fuentes internacionales. El Fonavipo también administra los subsidios directos a la demanda de las familias que perciben entre uno y dos salarios mínimos. Hasta la fecha, se han desembolsado más de 60.000 subsidios para una inversión total acumulada de US\$109,9 millones. La variación anual de la asignación de recursos es marcada, por lo que la tierra pública se utiliza cada vez más como parte de la subvención para seguir produciendo unidades de bajo costo.

Un ejemplo es el programa “Viviendas para todos”, lanzado en 2009 con el objetivo de revitalizar la industria de la construcción de viviendas con incentivos para los bancos y los emprendedores inmobiliarios. Inicialmente, la meta era construir 25.000 unidades nuevas de US\$28.000 destinadas a familias con ingresos menores a cuatro salarios mínimos. Debido a la renuencia del sector privado y de los bancos a volver a participar en la construcción de viviendas, el papel del Fonavipo como institución financiera se ha modificado, y ahora gestiona todo el ciclo de producción de vivienda, desde la asignación de tierras públicas hasta el diseño, la licitación y la selección de los clientes. Además, se han introducido tasas de interés por debajo de las del mercado a fin de estimular la compra.

Las viviendas de US\$20.000 para familias de bajos ingresos del sector formal tienen un interés anual del 6%. Para las unidades que cuestan entre US\$20.000 y US\$28.500 el interés es del 7%. Las familias con ingresos variables pagan tasas de interés más altas, hasta un 8% y 9%. La tierra proporcionada por el Fonavipo representa al menos un 10% del coste total de la unidad. La demanda ha sido muy lenta en responder, por lo que se han hecho cambios a las metas originales: la reducción del número de nuevas viviendas y la introducción de mejoras en las viviendas como una opción.

El Salvador también cuenta con un grupo diverso de instituciones financieras privadas, como bancos, instituciones financieras no bancarias y cooperativas de crédito. Cada una atiende a un segmento diferente del mercado, a partir de las familias que ganan entre dos y cuatro salarios mínimos y que tienen una capacidad de pago de pequeños préstamos de hasta US\$1.500. Las cooperativas se dirigen principalmente a familias con tres salarios mínimos o más. La mayor institución de microfinanzas para vivienda es Integral, que atiende a más de 56.500 clientes activos y opera en todo el país con 25 sucursales. Es una de las pocas instituciones financieras que combinan préstamos con asistencia técnica en la construcción para apoyar el proceso de autoconstrucción. La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (Fundasal) es el especialista más antiguo y bien establecido en materia de vivienda accesible. Presta diferentes servicios, entre ellos: asistencia técnica, financiamiento y desarrollo comunitario. Además, actúa como promotor inmobiliario y apoya la formación de cooperativas de vivienda que ofrecen una opción alternativa para los hogares de bajos ingresos, donde la entrega de títulos de propiedad se lleva a cabo de forma colectiva.<sup>14</sup> Fundasal es pionera en proyectos piloto de investigación y mejoras de vivienda para los inquilinos que viven en los mesones del centro histórico de San Salvador.

La industria de las microfinanzas ha disfrutado de varias décadas de crecimiento, fuentes de financiamiento estables, diversificación y un marco regulador sólido, por lo que ha contribuido al desarrollo del sector. La gama de productos de crédito de vivienda ofrecidos por estas instituciones incluye la compra del terreno, la compra del terreno y la construcción, la expansión de unidades básicas, la compra de viviendas de segunda mano y la vivienda productiva. El producto principal es la mejora de la vivienda. Gran parte del déficit cualitativo se puede abordar con las microfinanzas, por ejemplo: los pisos de tierra pueden ser sustituidos por pisos de cemento o de baldosas, y pequeños préstamos secuenciales pueden financiar

---

<sup>14</sup> La Fundasal ha apoyado a 488 familias a organizar cooperativas de vivienda. Así, los inquilinos que viven en los mesones del centro histórico de San Salvador se han organizado en cooperativas, y la tierra es donada por el municipio.

la ampliación, reparación y construcción incremental. Sin embargo, solo un 3,5% de los hogares que requiere mejoras de vivienda puede hacerlo.

La cantidad limitada de fondos públicos para subsidios de vivienda es uno de los principales obstáculos para que las empresas de microfinanzas logren una más profunda penetración en el mercado, sobre todo en lo que respecta a las familias marginadas. Específicamente, las fluctuaciones en la cantidad de fondos disponibles para subsidios inhiben las posibilidades de combinar el ahorro, los microcréditos y las subvenciones, ya que las instituciones financieras son reacias a participar en programas destinados a la población para la cual la subvención es fundamental.

Existe todavía un potencial sin explotar para combinar las remesas con microcréditos a fin de aumentar el proceso de autoconstrucción de viviendas en forma progresiva. Una cuarta parte de los hogares salvadoreños recibe remesas. En algunas zonas rurales hasta un 40% de los hogares las obtiene, incluidas algunas de las familias más pobres. De acuerdo con las encuestas, un 65% de los hogares más pobres que reciben remesas tiene un ingreso inferior a US\$450 al mes (Hindenborg, 2007). Además, la inversión de las familias que cuentan con remesas, es, en promedio, siete veces más alta que en el caso de las familias que no las reciben (McBride y Fransen, 2009).

No se dispone de información sobre estas instituciones que permita evaluar el grado en que sus clientes son propietarios-arrendadores de pequeña escala. No obstante, dado el perfil del prestatario típico, es probable que una de las pocas fuentes de financiamiento para los propietarios en el mercado de alquiler de bajos ingresos sean los microcréditos o los préstamos personales. Sin embargo, las instituciones de microfinanzas no apuntan específicamente a propietarios o inquilinos de bajos ingresos.

## FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO PRIVADO

El Salvador cuenta con un sector bancario sólido, y hasta 2006 el país mantenía un alto nivel de penetración en el mercado en comparación con el resto de Centroamérica. Hay 14 bancos que ofrecen hipotecas, aunque cuatro de ellos (ScotiaBank, Agrícola, Citi y Banco de Centro América) dominan el mercado, y representan un 83% de la cartera hipotecaria de los bancos comerciales y un 94% del financiamiento hipotecario para vivienda. Sin embargo, desde 2007 las hipotecas para nuevas unidades se redujeron, llegando en 2010 a un tercio de su número y volumen anterior. En el mismo período, la construcción se contrajo en un 30% y como consecuencia, varias empresas constructoras han ido a la quiebra. Además de las restricciones en las finanzas, el aumento de los costos de construcción y los

**CUADRO 8.9** Accesibilidad de financiamiento de hipotecas de una unidad construida

Precio de la solución privada con costos más bajos en US\$	15.305
Pago de hipoteca mensual que se requiere para comprar una unidad en US\$	131
Mínimo ingreso mensual requerido en US\$	456
Salarios mínimos requeridos	3–4
Porcentaje del total de jefes de hogar que califican para acceder a hipotecas para comprar una unidad	20

Fuente: FUSAI (2010).

retrasos en las licencias de obra —cuya aprobación puede tardar hasta dos años— han agravado la situación del sector. Ha habido un cambio general en materia de construcción comercial, debido principalmente a las dificultades para producir vivienda asequible.

La vivienda más barata construida formalmente por el sector privado es de aproximadamente US\$15.000. A ese precio, las familias con uno o dos salarios mínimos no pueden adquirir una solución de vivienda a través del mercado. Los hogares que perciben de tres a cuatro salarios mínimos podrían cumplir con el pago del préstamo, pero los hogares con menos ingresos tienen serias dificultades para adquirir una solución de vivienda completa. Debido a las limitaciones de ingreso, la insuficiencia de crédito bancario y la escasez de suelo urbanizado accesible, el sector privado de la construcción tiene cada vez más temor de construir para el sector de bajos ingresos, a pesar de los esfuerzos del gobierno para promover el financiamiento hipotecario.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En las últimas décadas el gobierno de El Salvador ha promovido activamente la propiedad de vivienda, lo que resultó en un aumento significativo del número de familias que son propietarias. Sin embargo, la estrategia de “vivienda para todos”, especialmente en el caso de los hogares más pobres, es cada vez más insostenible. En materia de vivienda el país enfrenta desafíos formidables, y para hacerles frente se requerirá algunas decisiones políticas innovadoras. Actualmente, en el VMVDU se está llevando a cabo un diálogo nacional con una amplia gama de actores públicos y privados para la formulación de una nueva política de vivienda. Es una oportunidad propicia para incorporar a la vivienda en alquiler en la agenda política. Hasta la fecha, esta opción ha sido ignorada en las estrategias de vivienda

salvadoreñas, pese a que existen una serie de razones de peso por las cuales el gobierno debería considerarla. Como se describe a continuación, existe una amplia gama de posibles intervenciones que permitirían crear más alternativas de tenencia y lograr una política de vivienda más coherente, sostenible y equitativa:

1. *El alquiler de vivienda debe formar parte de la estrategia de mitigación de desastres naturales.* Cada año, El Salvador corre el riesgo de perder más viviendas de las que produce debido a los desastres naturales. Mantener un ritmo de reconstrucción de nuevas unidades para las víctimas es costoso, beneficia solo a una fracción de los más necesitados y agrava la expansión urbana descontrolada. Desde la perspectiva de planificación de desastres y mitigación, aumentar la oferta de viviendas en alquiler, situadas cerca de las atracciones de la ciudad, el empleo y la infraestructura urbana, podría tener beneficios de costos y rentabilidad social, en comparación con la construcción de nuevas unidades fuertemente subvencionadas en la periferia urbana.
2. *Se deben proporcionar incentivos para recuperar las viviendas abandonadas y usarlas para alquiler.* El número de propiedades desocupadas por abandono es significativamente más alto que el déficit cuantitativo de vivienda. Ser propietario de una vivienda, especialmente en barrios de alta densidad, es un riesgo debido a la delincuencia organizada. Por consiguiente, la demanda de nuevas unidades sigue disminuyendo. Se requieren diferentes respuestas en materia de vivienda para que los *stocks* vuelvan a estar nuevamente en uso. Se recomienda que el rescate y la modernización de los barrios abandonados incluyan opciones de alquiler. Con el conjunto adecuado de incentivos, las empresas constructoras pueden estar dispuestas a ejecutar proyectos de rehabilitación, dado que el mercado de nuevas unidades se ha estancado. Por ejemplo, podría utilizarse un fondo de garantía del Estado, creado originalmente para incentivar a los bancos y las empresas de construcción para viviendas de bajo costo, a fin de desarrollar un producto especial que fomente nuevos modelos de servicio de rehabilitación y manejo, incluidos el alquiler y el alquiler con opción a compra.
3. *Se debe crear un marco legal más propicio para las cooperativas de vivienda y fomentar un enfoque holístico para el suministro de viviendas de bajos ingresos.* Abordar los problemas de “barrios en crisis” y la provisión de vivienda para los segmentos de más bajos ingresos requiere un cambio de paradigma: de “unidades de construcción” a “construcción de comunidades viables”. Este esquema implica un enfoque integral con énfasis en el desarrollo comunitario, el empoderamiento y la ciudadanía. La vivienda en

alquiler de buena calidad, gestionada por la comunidad y/o por el sector sin fines de lucro, puede contribuir a proporcionar otras alternativas económicas distintas de la propiedad. Hay varias ONG con experiencia comprobada en la gestión sobre la base de la comunidad y los enfoques de planificación participativa. Algunas de ellas se están embarcando en un nuevo género de emprendimiento comunitario, dirigido específicamente a jóvenes marginados y comunidades de alto riesgo. Estas iniciativas de sectores no gubernamentales y de la sociedad civil deben ser apoyadas por el gobierno y los organismos internacionales para crear un marco para la vivienda en alquiler basado en la gestión del inquilino.

Aunque no existe una tradición de asociaciones de inquilinos en El Salvador, sí hay modelos cooperativos. Hoy en día, la ley no permite que las cooperativas de vivienda obtengan préstamos o reciban subsidios. Algunos sectores han abogado por introducir cambios en el Fonavipo y los reglamentos del FSV para que la vivienda cooperativa pueda ampliarse. Un modelo similar al de las asociaciones de agua —que manejan con éxito el suministro, la distribución y la recaudación arancelaria sobre una base sostenible a nivel nacional— podría adaptarse a la gestión del alquiler. La subcontratación de la construcción, del mantenimiento y del cobro del alquiler podría ser gestionada por las asociaciones de inquilinos.

4. *La política de vivienda debe reconocer que un segmento creciente de la población necesita alojamiento en alquiler.* Aunque el número de hogares inquilinos se ha mantenido estable durante los últimos años, cada vez existe mayor evidencia de que más familias están considerando esta opción, incluso si pueden comprar una casa, ya que la inseguridad ha afectado negativamente la voluntad de invertir en vivienda. Además, el alquiler es una alternativa de tenencia para varios segmentos: mujeres solteras, estudiantes de las zonas rurales que asisten a la universidad en las ciudades, familias recién formadas y jóvenes, personas pobres y ancianos. Las autoridades salvadoreñas se encuentran estudiando distintos modelos: la experiencia holandesa de gestión municipal del alquiler de viviendas, la experiencia mexicana de provisión de vivienda para estudiantes y el modelo uruguayo. Estos ejemplos están siendo discutidos por instituciones privadas salvadoreñas y universidades.
5. *La restauración de los centros históricos de las ciudades con uso mixto residencial y comercial, incluida la tenencia en alquiler, puede regenerar stock de vivienda cerca de las atracciones urbanas y los puestos de trabajo.* Los centros históricos de las principales ciudades en el AMSS tienen un número considerable de viviendas vacías o en mal estado. Los programas de

renovación urbana, realizados por Fundasal en el centro histórico de San Salvador y por el municipio de Santa Tecla, ofrecen lecciones sobre la renovación y rehabilitación del interior de las ciudades. Ambos esquemas se centraron en el uso mixto residencial y comercial. Incluir opciones de alquiler en los programas de renovación del centro urbano podría aumentar la oferta de viviendas accesibles cerca de los puestos de trabajo.

6. *Se necesitan densificación y tipos de tenencia alternativa para evitar la formación de nuevos asentamientos informales.* Dada la escasez y el alto costo de la tierra urbana, es preciso contar con medidas alternativas para evitar la formación de nuevos asentamientos informales. La construcción de unidades multifamiliares “hacia arriba”, en vez de “hacia las afueras”, debe tener prioridad en la planificación de una ciudad. Las tradicionales unidades estándares de una sola planta ya no son viables. La densificación se ha pospuesto debido a que la construcción en gran altura tiene poca aceptación entre la población de bajos ingresos y también debido a sus mayores costos. La educación y la concientización pueden ayudar a los ciudadanos en la transición hacia una mayor aceptación de la vivienda en altura. Los avances en las nuevas técnicas de construcción pueden reducir el costo de la construcción vertical. La disposición de espacios públicos seguros y el cuidado del medio ambiente inmediato son igualmente importantes en la calidad de la vida urbana que la unidad habitacional construida. Teniendo en cuenta los desafíos que presenta la alta densidad de población, el modelo de Singapur —que localiza las escuelas, tiendas e instalaciones de ocio muy cerca en el barrio, a menudo a no más de 10 o 20 minutos a pie— constituye un marco urbanístico útil que merece ser considerado para el contexto salvadoreño.
7. *Se deben priorizar los programas masivos de mejoramiento de vivienda con un enfoque multi-tenencia.* La reparación y el mejoramiento de las viviendas y de barrios ya existentes contribuirían significativamente a elevar las condiciones de vida. Los programas de mejoramiento de barrios rara vez consideran el alquiler informal que tiene lugar en los asentamientos de bajos ingresos. Un riesgo inherente para los inquilinos es que después de que las mejoras se hayan llevado a cabo, los propietarios pueden tratar de aumentar los precios del alquiler. Los estudios de referencia que se realicen antes del mejoramiento a fin de recopilar información detallada sobre operaciones de alquiler aumentarían los esfuerzos para considerar el alquiler en los planes de mejora. Al mismo tiempo, el mejoramiento de barrios junto con la instalación de servicios básicos, transporte y seguridad podría ser favorable al incremento de los alquileres. La experiencia

demuestra que, una vez que la infraestructura se instala, las familias de bajos ingresos son más propensas a invertir en sus propiedades o a realizar mejoras gradualmente, añadiendo habitaciones, un baño o una cocina. Los subsidios del gobierno no se han centrado en el sector del alquiler ni han proporcionado incentivos para que los propietarios de pequeña escala inviertan en viviendas de alquiler. Si se tiene en cuenta la disminución de la oferta de subsidios, un programa masivo de mejoramiento de vivienda que reconozca e incluya el alojamiento para alquiler podría optimizar la eficiencia y la eficacia de los subsidios.

8. *Se debe apoyar la innovación de productos microfinancieros dirigidos a la vivienda en alquiler.* El Salvador cuenta con un sólido conjunto de instituciones de microfinanzas, las cuales proporcionan una amplia gama de productos de vivienda y de servicios financieros, incluidos los planes de ahorro y los microseguros, en términos y condiciones flexibles que se ajustan a los ingresos variables de las familias. Su mercado de clientes abarca principalmente micro, pequeños y medianos empresarios que también son arrendadores menores. La introducción de nuevos productos de microcrédito puede ayudar a mejorar las viviendas en alquiler existentes y fomentar una mayor inversión en ellas. Por ejemplo, el ahorro en la forma de prepago de renta es común en África Subsahariana. En India las microfinanzas para vivienda se usan de forma amplia para financiar propiedades en alquiler, y algunas instituciones se especializan en el mejoramiento. En El Salvador ya existe un gran mercado potencial en el sector de la autoconstrucción. Los microcréditos podrían aumentar el número de mejoras en las casas de alquiler existentes, sobre todo en los grandes conjuntos de viviendas, con lo que la construcción de un segundo piso para el alquiler podría ser promovida y financiada.

## REFERENCIAS

- Arqueta, K. 2011. "Se estanca la compra y alquiler de vivienda" (agosto). San Salvador: Cámara Salvadoreña de Bienes Raíces (CSBR). Disponible en [www.elsalvador.com](http://www.elsalvador.com).
- Banco Central de Reserva de El Salvador. 2006. *Revista Trimestral Octubre-Diciembre 2005*. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.
- . 2009. *Revista Trimestral Octubre-Diciembre 2008*. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.
- . 2012. *Revista Trimestral Octubre-Diciembre 2011*. San Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Bouillon, C. 2012. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: BID.
- CHF (Cooperative Housing Foundation). 1987. "An Appraisal of San Salvador Mesons." San Salvador: USAID.
- Digestyc (Dirección General de Estadística y Censos). 2006. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2005* (junio). San Salvador: Digestyc.
- . 2007. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2006* (junio). San Salvador: Digestyc.
- . 2008. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2007* (septiembre). San Salvador: Digestyc.
- . 2009. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008* (junio). San Salvador: Digestyc.
- . 2010. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009* (julio). San Salvador: Digestyc.
- . 2011. *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2010*. San Salvador: Digestyc.
- Fonavipo (Fondo Nacional de Vivienda Popular). 2008. *Memoria de Labores 2007*. San Salvador: Fonavipo.
- . 2009. *Memoria de Labores 2008*. San Salvador: Fonavipo.
- . 2010. *Memoria de Labores 2009*. San Salvador: Fonavipo.
- . 2011. *Memoria de Labores 2010*. San Salvador: Fonavipo.
- Fundasal (Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima). 1975. *Encuesta de vivienda*. San Salvador: Fundasal.
- Fundasal y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. "Escenarios de vida desde la exclusión urbana. Una mirada al hábitat popular de 32 ciudades de El Salvador". San Salvador: Fundasal.
- FUSAI (Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral). 2010. *EQ Evaluaciones*. San Salvador: FUSAI.

- Harth et al. 2013. *El perfil de la vivienda en El Salvador*. Nueva York: UN-Habitat.
- Hindenburg, A. 2007. "On the Role of Remittances in Microfinance. Creating Transnational Financial Services in El Salvador." Tesis de maestría. Lund, Suecia: Lund University, School of Economics and Management. Disponible en <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1335862&fileId=1646494>.
- Klaufus, C. 2010. "Watching the City Grow: Remittances and Sprawl in Intermediate Central American Cities." *Environment and Urbanization*, Núm. 22, Vol. 1:125-137 (Sage Publications).
- Lungo Uclés, M. 1992. *Procesos urbanos*. San Salvador: Istmo Editores.
- McBride, B. y J. Fransen. 2009. *Building Capital: The Role of Migrant Remittances in Housing Improvement and Construction in El Salvador*. Washington, D.C.: BID.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2005. "Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador: una mirada al nuevo nosotros, el impacto de las migraciones". Citado en *Environment & Urbanization*, Volumen 22(1), abril de 2010, pág. 129.



# Del viejo al nuevo alquiler en Jamaica

*Pauline McHardy*

## INTRODUCCIÓN

El gobierno de Jamaica se ha planteado el objetivo de proporcionar un acceso financiable, seguro y legal a la vivienda para todos los jamaquinos en 2030. Sin embargo, el país enfrenta una serie de limitaciones para alcanzar este propósito. El costo de la vivienda es alto y el *stock* en el mercado formal (propia y de alquiler) no coincide con las necesidades de los hogares de bajos ingresos. Al mismo tiempo, el país se ha vuelto cada vez más urbano. El Instituto de Estadística de Jamaica (STATIN) estima que un 52,1% de la población vivía en zonas urbanas en 2001, comparado con 41,2% en 1970. Esto ha venido ejerciendo una presión adicional sobre el mercado formal de vivienda en zonas urbanas (STATIN, 2003).

La construcción de vivienda nueva y las mejoras en las condiciones de alojamiento presentan retos considerables. La más reciente evaluación oficial de las necesidades de vivienda a nivel nacional (1986–2006) indicó que Jamaica precisaba aproximadamente 15.500 viviendas nuevas y que debía mejorar 9.700 unidades anuales para cumplir con los requerimientos para 2006. Más de la mitad de todas las nuevas unidades corresponden al Área Metropolitana de Kingston (AMK), mientras que la mayor parte de las mejoras se localiza en áreas rurales (Ministerio de Transporte, Obras y Vivienda de Jamaica, 1987). Entre 2000 y 2010, el promedio de construcción de viviendas por año fue de 4.959 y el total de unidades concluidas de 4.368 (Planning Institute of Jamaica, 2000, 2008, 2010). AMK es el área urbana más grande del país y se compone de todo el municipio de Kingston y de las zonas urbanas y suburbanas de la ciudad de St. Andrew.

La escasa producción de vivienda formal se puede atribuir en gran parte a la limitada disponibilidad de financiamiento para las actividades de construcción. El gobierno se ve seriamente afectado por la falta de fondos y el sector privado no está dispuesto a asumir los riesgos asociados a la provisión de viviendas para familias de ingresos bajos y medios. El Fondo Nacional de la Vivienda (National Housing Trust, NHT) informó que a diciembre de 2011 la demanda de préstamos, en el marco de su programa de financiamiento provisional, se había concentrado en el financiamiento de vivienda más costosa. Ningún promotor se presentó en el año fiscal 2011/12 para los préstamos de un 3%, que son los más baratos del NHT. La razón principal es el bajo margen de beneficio para el promotor que opta por los préstamos para viviendas más baratas (*Sunday Gleaner*, 2012).

Sin embargo, el problema no es solo la producción de viviendas, sino también la asequibilidad, ya que la mayoría de las familias no puede pagar ni siquiera las unidades más baratas producidas en el sector formal. Muchos hogares cuentan con recursos extremadamente limitados para invertir en vivienda. Las Encuestas de Demanda de Vivienda llevadas a cabo por el NHT encontraron que las urbanizaciones deben centrarse en soluciones en el extremo inferior del mercado, debido a problemas de costos.

Aproximadamente un 23% de las personas en el mercado de la vivienda no eran elegibles para un préstamo del NHT, mientras que un 53% calificaba para préstamos del 2% al 4%. El NHT ha determinado que existe una demanda de unidades de dos dormitorios a precios de J\$5,5 millones (cifra equivalente a US\$63.000), pero en 2012 la unidad más barata de este tipo se ofreció en J\$7,5 millones (US\$ 86.000).

Como consecuencia de estas limitaciones muchas personas han optado por asentamientos informales con el fin de satisfacer sus necesidades de vivienda. El rápido crecimiento de la población en el AMK y en muchas de las ciudades secundarias del país no se vio acompañado por una oferta adecuada de vivienda accesible que satisficiera las necesidades de la población. Esto ha llevado a que los sectores informales proporcionen la mayoría de las viviendas en varias de estas ciudades (PADCO, 1993). Miles de personas están viviendo sin infraestructura básica, como agua, caminos y drenaje. Muchas viviendas han surgido espontáneamente en tierras públicas y privadas, en gran parte de los casos en barrancos, riberas y otros lugares vulnerables. En 2008, el Ministerio de Agua, Tierras, Medio Ambiente y Cambio Climático estimó que un 20% de la población de Jamaica residía en asentamientos precarios.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Como se verá más adelante, las encuestas de hogares estiman que solo un 0,6% de los hogares vivía en ocupación ilegal (*squatting*) en 2009 (cuadro 9.1). La razón de la discrepancia es que los hogares no admiten la ocupación ilegal cuando son encuestados. Por otro lado, las cifras del Ministerio de Transporte, Obras y Vivienda incorporan tecnología de sistemas de información geográfica (SIG) para identificar áreas de vivienda informal.

A pesar de los problemas de acceso a la vivienda, el alquiler ha sido pasado por alto y no se ha considerado como una opción para los hogares de bajos ingresos. Desde 1970 el gobierno ha promovido activamente la propiedad de la vivienda a través de un mayor acceso a créditos y la provisión de infraestructura y servicios. Pero no hay políticas que aborden la vivienda en alquiler. En la actualidad, el papel del gobierno en este tema se limita a la revisión de la Ley de Controles de Alquiler (Rent Restriction Act) como medio para responder a las necesidades en esta materia. Sin embargo, no es suficiente, dado que no soluciona el problema de acceso a la vivienda, ni los altos costos, ni la producción insuficiente de vivienda formal, ni los problemas fiscales del país.

Por estas razones es importante que el gobierno revise su política de promoción de la propiedad de la vivienda y considere la formulación de estrategias para incorporar el alquiler a una política general de vivienda. Esta acción resultaría en un aumento de la provisión de soluciones habitacionales para los hogares pobres y de bajos ingresos. Este estudio se enmarca en este objetivo en tanto que busca examinar el mercado de alquiler de vivienda en Jamaica, con especial énfasis en la AMK, y ofrecer posibles opciones de política a fin de proporcionar vivienda en alquiler a familias de bajos ingresos.

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

De acuerdo con el Censo de Población de 2001, existen los siguientes tipos de tenencia de vivienda en Jamaica: propietario, libre de pago de alquiler (usufructo), alquiler, ocupación ilegal (*squatting*) y otros. La proporción de vivienda propia se ha expandido rápidamente desde la década de 1960. El porcentaje de participación de los propietarios aumentó de un 14,0% en 1960 a un 63% en 2009, mientras que en el AMK la proporción creció del 26% al 46,3% (cuadro 9.1).

Esta situación es el resultado de iniciativas gubernamentales que directa e indirectamente promueven la "casa propia". Las políticas de financiamiento de vivienda han permitido que los propietarios con ingresos más altos accedieran a comprar sus casas a crédito, mientras que las políticas del NHT han permitido que sean propietarias muchas familias de ingresos medios y bajos. La construcción de vivienda pública para alquiler también ha sido limitada, especialmente después de la introducción de los programas de *Sites and Services*, auspiciados por el gobierno y el Banco Mundial en 1975, ya que privilegiaron la vivienda en propiedad. La Estrategia Nacional de Refugios, propuesta en 1997, se basa en aumentar la producción de vivienda nueva con un mayor papel del sector privado.

**CUADRO 9.1** Distribución de los hogares según tipo de tenencia, Jamaica y AMK (porcentaje)

Tenencia	Jamaica				AMK			
	1960	1995	2000	2009	1960	1995	2000	2009
Propietario	14,0	59,1	58,3	63,0	26,0	43,8	44,9	46,3
Libre de pago de alquiler (usufructo)	—	14,4	16,1	17,5	—	38,5	36,8	29,3
Alquiler	82,0	25,0	24,5	18,7	70,0	15,4	17,0	23,2
Ocupación ilegal	2,0	0,7	0,5	0,6	2,5	1,8	0,5	1,2
Otro tipo	—	0,7	0,5	0,1	—	1,0	9,6	0,0

Fuente: STATIN (1960); Planning Institute of Jamaica/STATIN (1995, 2009).

Además, el aumento de la propiedad de la vivienda se ha reforzado mediante la desinversión en las unidades de alquiler público. Gran parte de las viviendas en alquiler construidas por el gobierno en las décadas de 1960 y 1970 no estaba bien elaborada, y la mayoría se encontraba en muy malas condiciones. La recuperación de los pagos de alquiler en estos sistemas ha sido pésima. También ha habido actitudes de falta de pago y descuido por parte de los inquilinos. La incapacidad de recuperar los costos de operación se ha traducido en una reducción en los flujos de capital para mantenimiento y para la construcción de nuevos proyectos.

Por estos motivos, el Ministerio de Transporte, Obras y Vivienda tomó la decisión de reconstituir sus propiedades desarrolladas para alquiler en cooperativas y condominios, con el fin de promover la propiedad de la vivienda. Los inquilinos que compran las unidades están obligados a pagar un depósito del 20% para la firma del contrato de venta. A partir de ese momento, se les dan seis meses para completar los pagos y recibir sus certificados de propiedad. La venta también lleva una pequeña tasa administrativa. Cientos de inquilinos, algunos de los cuales han estado viviendo en las unidades por más de 40 años, han tenido la oportunidad de comprar a precios preferenciales. Como resultado, en el AMK el alquiler en los esquemas de gobierno ha disminuido de un 2,3% en 1997 a un 0,2% en 2009 (Planning Institute of Jamaica/STATIN, 1997 y 2009).

A pesar de la tendencia hacia el aumento de la vivienda propia, la vivienda en alquiler sigue siendo una forma importante de tenencia en Jamaica y en particular en el AMK. En 2009, un 18,7% de los hogares del país y un 23,2% de los del AMK habitaban una vivienda alquilada. En el último caso, la incidencia del alquiler se redujo entre 1960 y 1995, pero se ha ido incrementando desde entonces. En 1995, un 15,4% de los hogares del AMK era inquilino, cifra que experimentó un

aumento de 7,8 puntos porcentuales hasta 2009 (cuadro 9.1). Este incremento en el alquiler es una clara respuesta a la escasez de viviendas de bajo costo en el área. Las encuestas de demanda de vivienda, realizadas por el NHT entre su población contribuyente, encontraron que la demanda efectiva en el Municipio de Kingston era de un 9,7%, mientras que para el caso de St. Andrew era del 14,7%. La brecha de acceso posiblemente sea más alta, dado que muchas personas de bajos ingresos no son contribuyentes del NHT.

La opción “libre de pago de alquiler (usufructo)” puede ser vista como otra respuesta al problema de la vivienda. En 2009 aproximadamente un 29,3% de los hogares del AMK presentaron este tipo de tenencia (cuadro 9.1). Esta categoría incluye: (a) libre de pago de alquiler (usufructo) con consentimiento del propietario y (b) libre de pago de alquiler (usufructo) sin consentimiento. En el primer caso, la oferta insuficiente o inadecuada de vivienda del mercado obliga a los familiares a “compartir” unidades. La segunda forma se refiere a inquilinos que tenían previamente un acuerdo formal con el propietario y pagaban alquiler; sin embargo, el arrendador ya no recolecta la renta de estas unidades porque ha fallecido, migrado o por cualquier otra razón.

En el AMK la tenencia “libre de pago de alquiler (usufructo)” ha disminuido significativamente desde el 38,5% de 1995 (cuadro 9.1). La mayor parte de esta disminución puede estar siendo absorbida por el mercado de alquiler. Entre tanto, la propiedad de la vivienda solo aumentó en 1,5 puntos porcentuales. También es posible que algunos hogares “libres de alquiler” hayan recurrido a la vivienda de ocupación ilegal.

El alquiler de vivienda en Jamaica adopta muchas formas. En el extremo inferior del mercado la oferta es diversa. En el interior de la ciudad se compone de cuartos (habitaciones divididas) dentro de los edificios más viejos y en vecindades en patios, y de *shanties* y chozas construidas con materiales de desecho en patios u otras zonas con tierra vacante. La mayoría de las personas que habitan estas viviendas del centro urbano no paga alquiler de casa o terreno, ya que muchos propietarios han fallecido, emigrado o abandonado la zona.

En el extremo de altos ingresos, los hogares más acomodados tienden a alquilar a propietarios de similar posición económica y social. Los apartamentos de lujo, adosados y la vivienda unifamiliar en el extremo superior del mercado de alquiler son los principales tipos de alojamiento disponibles para una clientela de elite. La mayoría de los propietarios que opera en este segmento define los precios del alquiler en dólares estadounidenses, utiliza agencias inmobiliarias, y suele ignorar las previsiones de la Ley de Controles de Alquiler.

Actualmente, Jamaica se encuentra en una fase intermedia de transición demográfica. Esto se refleja en la cambiante estructura de edad de la población,

una disminución en el grupo de edades de entre 0 y 14 años, un aumento de la población en edad de trabajar (15–64 años) y un incremento en el porcentaje de personas mayores dependientes (mayores de 65 años). Las modificaciones se deben a movimientos en las tasas de fecundidad y mortalidad que han reducido la tasa de crecimiento natural, que ascendía a 10,4 por 1.000 en 2008. En consecuencia, la tasa anual de crecimiento de la población se ha mantenido por debajo del 1% desde 1998. Las proyecciones de población para 2030 reflejan contracciones adicionales en las tasas de crecimiento natural (Planning Institute of Jamaica, 2008).

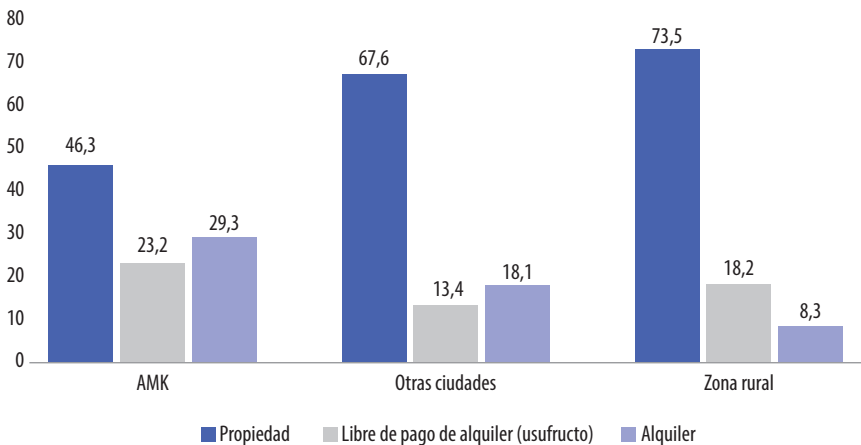
El aumento de la población en edad de trabajar tendrá implicaciones para el sector de la vivienda, ya que habrá un alza considerable de la demanda debido a la formación de nuevos hogares. Los factores relacionados con el ciclo de vida (ingreso, edad y tamaño del hogar) tendrán una importante influencia. A medida que crece el ingreso y el tamaño de la familia, los hogares tienden a optar por viviendas propias, mientras que los hogares monoparentales y las parejas jóvenes casadas tienden a ser inquilinos. Con el rápido incremento del número de hogares que se espera en las próximas décadas, la escasez de oferta de vivienda será aún más crítica, especialmente en el AMK.

Desde 1960 se han producido cambios en la tasa y el patrón de crecimiento urbano en Jamaica. Durante el período 1960–2001, el porcentaje de la población residente en zonas urbanas aumentó de 33,6% a 52,1%. La población urbana creció a una tasa anual del 1,42% entre 1991 y 2001, más rápido que la población de zonas rurales, que lo hizo a una tasa del 0,52% durante el mismo período. Esto representó una suba de dos puntos porcentuales en la población urbana (50%) respecto de 1991.

Con el aumento de la urbanización, se percibe una presión creciente hacia los mercados de alquiler en zonas urbanas. El gráfico 9.1 muestra que en 2009 un 29,3% de hogares del AMK y un 18,1% de hogares de otras ciudades vivían en alojamientos de alquiler, en comparación con un 8,3% en zonas rurales.

En general, el desempeño económico de Jamaica se ha estancado, con un crecimiento real promedio del producto interno bruto (PIB) per cápita de solo un 1% en los últimos 20 años. La economía se vio muy afectada por la recesión mundial y registró un incremento de apenas 1,6% en 2011, la primera expansión anual del PIB desde 2007. En 2010, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó US\$1,27 billones en un *Stand-by Arrangement* para Jamaica. En virtud del acuerdo, US\$640 millones se pusieron a disposición del gobierno para realizar reformas económicas y hacer frente a la recesión global. En la actualidad, el contrato de préstamo con el FMI se está renegociando (Planning Institute of Jamaica, 2010).

**GRÁFICO 9.1** Distribución de los propietarios por tipo de tenencia en Jamaica, 2009 (porcentaje)



Fuente: Planning Institute of Jamaica/STATIN (2009).

Los efectos devastadores de la crisis económica mundial también alcanzaron al sector de la construcción de Jamaica, lo que se tradujo en una disminución de las inversiones. El valor agregado real en la construcción se redujo aproximadamente en un 2,2% en 2010. Esto llevó a que la contribución del sector al PIB cayera a un 7,8%, en comparación con el 8% de 2009 y el 8,8% de 2000. La desaceleración también se tradujo en la reducción de un 6,7% del personal ocupado en el sector en 2010. De hecho, la construcción fue el sector que registró el mayor descenso absoluto de la fuerza de trabajo empleada (Planning Institute of Jamaica, 2010).

A pesar de todos los esfuerzos, hay una serie de problemas estructurales que impiden el crecimiento de Jamaica. La elevada deuda pública es un factor fundamental, pues a finales de 2010 representaba una carga cercana al 130% del PIB. El costo del servicio de la deuda obstaculiza la capacidad del gobierno para gastar en los programas sociales y la infraestructura necesarios para estimular el crecimiento.

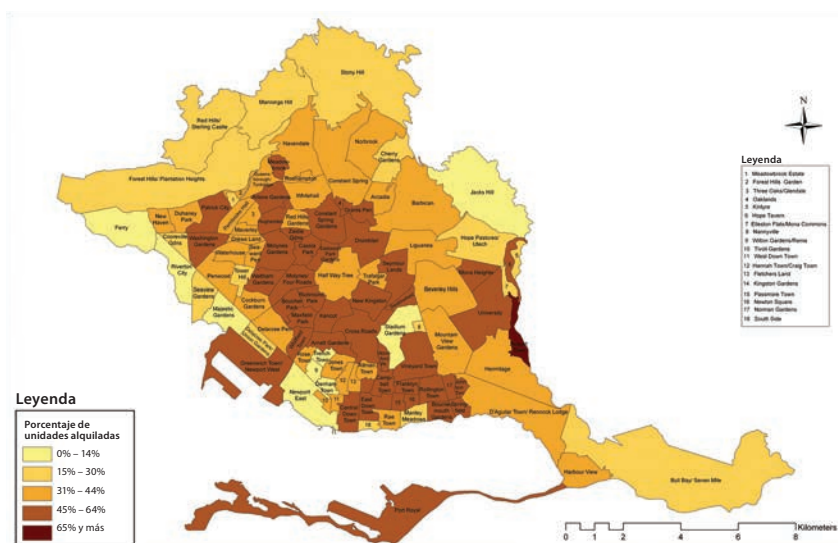
Por otra parte, existe una gran demanda de suelo urbanizado para vivienda, pero el mercado no funciona de manera eficiente. Esto se debe principalmente a la estructura de la propiedad, ya que el gobierno es el mayor propietario de tierra. Casi un 22% de las tierras es de propiedad pública, mientras que el 78% restante se designa como de propiedad privada, ya sea vacante o tierra familiar. Según la Agencia Nacional de la Tierra (National Land Agency, LNA) de Jamaica, al primero de diciembre de 2011, solo un 54,7% del suelo estaba registrado en el catastro a pesar de los sucesivos intentos de titulación de tierras.

El mercado de suelo urbano es particularmente limitado. Gran parte de las tierras públicas en las zonas urbanas siguen siendo inactivas y, debido a las limitaciones financieras, no son supervisadas adecuadamente. Como ya se ha mencionado, el rápido crecimiento urbano se ha traducido en falta de disponibilidad de terrenos a precios asequibles, y muchos inmigrantes no tienen otra alternativa que invadir tierras vacantes tanto públicas como privadas.

## EL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LA SITUACIÓN ACTUAL

Según el Censo de Población de 2001, hay 59.970 unidades de alquiler en el AMK y 160.993 en toda la isla, cifras que representan el 36% y el 24% de las viviendas, respectivamente. El mapa 9.1 muestra que las zonas con altos niveles de vivienda en alquiler (45% a 64%) se concentran en dos áreas principales de la ciudad (cuadro 9.2). Algunas de las comunidades que ostentan los alquileres más altos se encuentran en el centro de Kingston y se extienden hacia la parte oriental en áreas cercanas al centro histórico. Parte de las familias más pobres habitan en estas zonas en viviendas de mala calidad y de alta aglomeración conocidas como “patios

**MAPA 9.1** Porcentaje de unidades alquiladas en el Área Metropolitana de Kingston



Fuente: STATIN (2002).

**CUADRO 9.2** Viviendas en alquiler y libres de pago de alquiler, zonas seleccionadas del AMK (porcentaje)

Anillo y sección sureste de la ciudad			Zona de transición		
Área especial	Alquiler	Libre de pago de alquiler (usufructo)	Área especial	Alquiler	Libre de pago de alquiler (usufructo)
Port Royal	51	4	Zaidie Gardens	52	3
Springfield	60	7	Patrick City	49	9
Johnson Town	49	16	Washington Gardens	50	9
Norman Gardens	60	10	Arlene Gardens	49	5
Bournemouth Gardens	48	8	Molynes Gardens	51	7
Rollington Town	54	13	Cassia Park	51	14
Newton Square	55	17	Eastwood Park	59	13
Passmore Town	50	19	Gardens		
Franklyn Town	64	10	Molynes/ Four Roads	48	11
Campbell Town	49	16	Richmond Park	52	10
Kingston Gardens	57	18	Hughenden	45	5
East Downtown	57	25	Drumblair	46	7
Central Downtown	49	21	New Kingston	52	5
Waltham Gardens	50	14	Seymour Lands	45	8
Boucher Park	53	10	Swallowfield	55	15
Greenwich Town	52	19			
Whitfield Town	59	18			
Maxfield Park	57	8			
Arnett Gardens	51	21			
Kencot	52	15			
Cross Roads	54	16			
Woodford Park	55	15			
Vineyard Town	50	13			
Denham Town	14	57			
West Downtown	34	48			
Rose Town	33	46			
Rema	3	74			
Majesty Gardens	5	64			
Stadium Gardens	12	45			

Fuente: STATIN (2002).

de vecindad" (*tenement yards*). Los sistemas de tenencia de estas áreas son muy informales y van desde el alquiler gratuito hasta el arrendamiento de cuartos y las ocupaciones ilegales.

También se encuentran niveles altos de alquiler en un anillo de áreas que rodea el distrito comercial especial (Eastwood Park Gardens [56%], Richmond Park [52%], Kencot [52%], Cassia Park [51%]), que se expande a lo largo de Half-Way-Tree Road y Constant Spring Road. En 1960 estas eran áreas de vivienda de buena calidad, pero en los años setenta se convirtieron en propiedades de densidad media con mucho uso comercial. Con el avance de las actividades industriales, comerciales y de pequeña escala en las comunidades, muchos residentes abandonaron la zona y convirtieron sus propiedades en unidades de alquiler. De hecho, estas áreas son las principales proveedoras de alquiler de vivienda para los hogares de ingresos medios-bajos, dado que la mayor parte de la nueva construcción está orientada hacia el mercado de la vivienda en propiedad.

Un estudio realizado para el NHT por el Departamento de Sociología, Psicología y Trabajo Social de la Universidad de las Indias Occidentales sobre el área de Denham Town y el centro, también conocido como West Downtown, describe a Denham Town de la siguiente manera: "la comunidad de Denham Town representa un mosaico amplio de tipos de vivienda. En un extremo se incluyen las *shanties* hacinadas que se denominan *board villas*, mientras que en el otro extremo se incluyen bloques de hormigón de gran altura que proporcionan unidades de dos habitaciones (...) Además, hay estructuras independientes, así como casas adosadas de dos pisos (*townhouses*), que se conocen coloquialmente como *buy-houses*, de las que los residentes sienten mucho orgullo" (Anderson et al., 2003).<sup>2</sup>

La gran mayoría de los residentes en Midtown vive en vecindades en patios (*rent yards*) —que recuerdan a los asentamientos en patios reportados por Brodber (1981)— y en unidades de madera. Los asentamientos se describen así: "por lo general hay un edificio principal acompañado de varias unidades de vivienda que, o bien están pareadas en una fila, o bien son estructuras separadas. Estos edificios pueden ser de una sola planta o ser estructuras de madera de dos pisos, con los patios tan congestionados que el único espacio vacío suele estar constituido por los pasadizos o una línea de ropa. En muchos casos, las instalaciones de baño son compartidas. En otras áreas, se encuentran dispersas pequeñas estructuras de madera; algunas pocas de ellas incluyen estructuras en yeso o concreto viejo" (Anderson et al., 2003).<sup>3</sup>

Clarke (2006) indica que este tipo de vecindades que datan de la década de 1960 se encuentran en toda la zona del centro, en cualquier sitio donde alguna

<sup>2</sup> El entrecomillado contiene una traducción libre del original en inglés.

<sup>3</sup> Ídem nota al pie anterior.

vez hubo espacios vacíos. Los propietarios de tierras establecían un acuerdo con los inquilinos, que pagaban por el alquiler de patios donde establecían una casa. Otras veces, se alquilaban el terreno y la casa conjuntamente. Las vecindades de patio tenían similitudes con las comunidades de ocupantes ilegales que se instalaron en las afueras de la ciudad en la misma década, excepto que los asentamientos ilegales carecían de servicios, mientras que en las vecindades se tenía acceso a agua y electricidad (Norton, 1978).

Denham Town (14%), Trench Town (8%), Wilton Gardens/Rema (3%) son los sectores de la zona de alta densidad del centro de la ciudad donde los alquileres deberían ser la norma. Sin embargo, el estudio de Anderson et al. (2003) indica que la mayoría de los residentes de Denham Town y Midtown no paga alquiler. Solo un 0,4% de los habitantes del sector prioritario de Denham Town pagaba el arrendamiento de sus tierras y 9 de cada 10 hogares no efectuaban ningún pago por sus viviendas. Aproximadamente un 1,8% de los residentes se estableció ilegalmente, invadiendo el suelo. Los propietarios ocupantes de Denham Town representaban un 7,4% de los habitantes, e incluían residentes beneficiados por los esquemas de realojamiento de tugurios en 1986, que resultaron en cerca de 1.088 nuevas unidades construidas para la venta.

Algo similar sucede en Midtown, donde un 90,6% de los residentes no realiza ningún pago por la tierra o la vivienda. Una pequeña parte, que asciende a 3,5%, indicó tener un contrato de arrendamiento de la tierra, pero que tras la muerte del propietario nadie volvió a cobrar el alquiler. De esta manera, un 85,7% de los residentes no pagaba alquiler, mientras que un 14,3% era propietario ocupante (Anderson et al., 2003). En otras comunidades, como Trench Town, una serie de planes de vivienda de las décadas de 1960 y 1970 produjo un número considerable de unidades públicas para alquiler. Sin embargo, en la actualidad no se está pagando alquiler en muchas de ellas debido al proceso de desinversión y privatización iniciado en los años noventa.

Otras áreas de baja densidad de viviendas en alquiler, que parecen ser anomalías en el mapa de la distribución espacial, incluyen a Riverton City (2%), Majestic Gardens (4%) y Ferry (4%). El alquiler gratuito es alto en Majestic Gardens (64%), mientras que en Riverton City y Ferry existen esquemas de vivienda pública y, por lo tanto, hay un alto porcentaje de propietarios ocupantes.

La situación en Denham Town y Midtown indica que hay propietarios que operan en el mercado de alquiler de tierras y otros que lo hacen en el mercado de vivienda en alquiler. Sin embargo, la encuesta no distingue entre los terratenientes que habían arrendado sus tierras, los propietarios que construyeron en tierras arrendadas, y estaban alquilando el edificio, y los propietarios que ofrecen en alquiler edificios que compraron o que construyeron en terrenos propios. Se puede suponer que no es posible obtener este tipo de información o que quizá se

haya considerado el hecho de que el alquiler de la tierra es una parte integral de la prestación de vivienda en el centro de Kingston.

Aparte de las zonas adyacentes al distrito comercial, hay otras áreas en transición con un alto porcentaje de vivienda en alquiler: Seymour Lands (45%), New Kingston (52%), Drumblair (45%) y Swallowfield (55%). Se trata de áreas especiales donde se está llevando a cabo un proceso de redensificación. Grandes porciones de tierra se están subdividiendo y reconstruyendo en complejos de apartamentos y casas adosadas. En 2009 alrededor de 3,8% de las viviendas en el AMK correspondía a apartamentos y casas adosadas, en cuyo caso los dos quintiles más ricos captaban el mayor porcentaje, y había un 1,4% para el cuarto quintil y un 2,2% para el quinto quintil. En general, estas zonas de transición incluyen la mayoría de la vivienda en alquiler para hogares de ingresos medios.

Desde la década de 1990 la vivienda de buena calidad con niveles bajos de alquiler y densidades bajas se localiza en las áreas del Norte y Este de la ciudad, como Red Hills (19%), Jacks Hill (11%), Cherry Gardens (23%) y Forest Hills (23%). Sin embargo, parte de la concentración del alquiler de alta calidad se encuentra, precisamente, en estas zonas del Norte y Este de la ciudad. Mona Heights (47%) y la Universidad (61%) son zonas especiales en esta área de baja prevalencia del alquiler. Ambas zonas se yuxtaponen al Campus Mona de la Universidad de las Indias Occidentales, donde hay un gran número de estudiantes universitarios en carácter de inquilinos que viven en estas comunidades. Grants Pen (59%) tiene la mayor congregación de ocupantes ilegales de la ciudad, pero estos también se hallan en áreas como Oaklands (48%), Constant Spring Gardens (49%) y Meadowbrook (45%).

Los propietarios se asemejan en algunos aspectos a sus inquilinos. El mercado de alta gama se compone de casas de lujo, apartamentos, casas y chalets que atienden a grupos de altos ingresos. La rentabilidad de la inversión de alquiler en este extremo del mercado es elevada, ya que los rendimientos brutos a diciembre de 2011 ascendieron a casi el 10% en el caso de las unidades de dos y tres dormitorios (Global Property Guide, 2013). La redensificación de la ciudad con el auge de la construcción a principios de 2000 produjo varios proyectos de apartamentos y casas adosadas de lujo. Una casa de tres dormitorios en este extremo del mercado cuesta aproximadamente J\$30 millones, pero tiene menores rendimientos, con un promedio del 8,15% al 8,49% (Global Property Guide, 2013).

Los propietarios de pequeña escala son los más comunes. Operan entre el extremo superior y el más bajo del mercado de alquiler y principalmente provienen de grupos de ingresos medios y bajos. La mayoría de los propietarios tiene más de 50 años, y generalmente son mujeres viudas que complementan sus ingresos con el alquiler cuando se acercan a la edad de jubilación. En muchos casos, la

estructura familiar ha cambiado, ya que los hijos han crecido y los propietarios tienen exceso de espacio disponible.

Aproximadamente un 50% de los propietarios habita el edificio donde alquila parte de su casa. El otro 50% ha salido de la zona, ha adquirido instalaciones en otros lugares y ha alquilado su primera vivienda en lugar de venderla. La mayoría de los propietarios está arrendando parte de su vivienda principal o una segunda casa de su propiedad. Los ingresos que obtienen por alquilar les ayudan a amortiguar los pagos de la hipoteca de sus propios hogares y a financiar los gastos de reparaciones, mantenimiento o mejoras. Los ingresos por alquiler han ido disminuyendo para los propietarios en el extremo inferior del mercado y la rentabilidad se calcula en alrededor del 4%. La situación económica dificulta el aumento del precio del alquiler, y al mismo tiempo la necesidad de reparaciones se ha incrementado.

Los inquilinos suelen ser solteros de entre 20 y 30 años, y más jóvenes que los arrendadores y propietarios de viviendas. Hasta hace poco, inquilinos y propietarios rara vez firmaban contratos formales de alquiler. Sin embargo, los contratos escritos están aumentando, pues ambas partes ven las ventajas de que los derechos y obligaciones queden claramente establecidos. La composición por edad en las viviendas del centro varía considerablemente. Los jefes de hogar en Denham Town tienden a tener entre 30 y 40 años, mientras que en el centro, un tercio de todos los jefes de hogar tiene menos de 30 años y un 44,8% está por debajo de 50 años (Anderson et al., 2003).

En 2009 los jefes de hogar de Jamaica gastaron un 12,9% de su consumo en vivienda, proporción que ha sido más alta en el AMK y más baja en las zonas rurales. En general, ha habido una disminución de la proporción dedicada a la vivienda, estimada en un 14,7% en 2005. Para los jefes de hogar en 2009 los pagos de alquiler en el AMK representaron un 20,4% del total de gastos relacionados con la vivienda, mientras que en otras ciudades este desembolso fue del 15,3%, y en las zonas rurales del 9,2%. A nivel nacional, los quintiles más pobres gastaron más de sus ingresos en alquiler que el promedio (17,2%) (Planning Institute of Jamaica/STATIN, 2009).

A nivel nacional, entre 1991 y 2001 los pagos en concepto de alquiler crecieron un 3,9% anual, cifra inferior al 7,5% de incremento permitido por la Ley de Controles de Alquiler. Esto indica que los alquileres han disminuido considerablemente en comparación con el costo de vida y los ingresos. Por esta razón, los propietarios-arrendadores tienen dificultades para recuperar la inversión de la vivienda en alquiler. Entre 2000 y 2009, los alquileres cayeron un 8,8% en respuesta a la difícil situación económica del país (Planning Institute of Jamaica/STATIN, 2009).

## UNA EVALUACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL: LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN ALQUILER

Las operaciones del Ministerio de Transporte, Obras y Vivienda se remontan a 1937, con la creación de la Autoridad Central de la Vivienda (Central Housing Authority, CHA). Este fue el primer organismo nacional de vivienda que se formó, y centró su atención en la eliminación de tugurios y en la relocalización, incluido el alquiler de vivienda en forma de unidades multifamiliares.

Como se introdujo previamente, un objetivo importante para el gobierno es proporcionar acceso a una vivienda financiable, segura y legal para todos los jamaíquinos en 2030. Entre las políticas que se están implementando para lograr esta meta se encuentran:

1. El programa *joint venture*, orientado a proporcionar vivienda a los grupos de ingresos bajos y medios.
2. Las intervenciones diseñadas para permitir que la tierra sea más accesible para una amplia gama de personas actualmente excluidas.
3. Las acciones para aumentar la propiedad de vivienda, a través de la desinversión y la privatización de unidades públicas de alquiler.
4. La concesión de subvenciones para la construcción o reparación de unidades para los más necesitados bajo el Programa de Vivienda Social.
5. La entrega de financiamiento provisional para el sector privado.

El crédito hipotecario para vivienda en Jamaica se otorga a través del NHT, de sociedades de construcción, de cajas, de cooperativas de crédito, de compañías de seguros y de bancos comerciales. Todos ofrecen tasas variables y fijas para préstamos hipotecarios. En 2010 la deuda hipotecaria residencial bruta como porcentaje del PIB ascendió a un 2,10%, y el valor total y el volumen de las hipotecas fue de J\$24,7 billones y 8.292, respectivamente. El financiamiento de préstamos para la vivienda para muchas familias de bajos ingresos rara vez llega a través de las instituciones financieras formales y de las cooperativas de crédito, y no hay microcréditos formales para este propósito (Planning Institute of Jamaica, 2010).

El NHT, el principal proveedor de financiamiento hipotecario del país, proporciona a sus beneficiarios préstamos a tasas de interés del 1%, el 3%, el 5% y el 7%. Además, ofrece financiamiento provisional a bajo interés a los constructores para su programa de vivienda de interés social. En general, las tasas en el sector han estado cayendo desde abril de 2011, con tasas promedio de 9,5% en varias

instituciones financieras. Pero a pesar de esta reducción, muchas personas tienen que esforzarse por cumplir con los pagos de su hipoteca, y la morosidad ha aumentado. En 2010 un 6,5% de la cartera de préstamos hipotecarios estaba en mora (*default*), mientras que la proporción para las sociedades de construcción era del 6,9%.

Como parte de su mandato, el NHT busca incrementar el *stock* de viviendas, ofreciendo financiamiento para los desarrolladores. En septiembre de 2009, el NHT redujo las tasas de interés en el marco del programa de financiamiento provisional a la espera de que más constructores accedieran a los fondos. Sin embargo, esto resultó tan decepcionante que el NHT anunció nuevos incentivos en noviembre de 2011, lo cual tampoco ha dado resultado, debido al bajo margen de beneficio para el promotor inmobiliario.

Los impuestos que gravan las viviendas en alquiler son dos: el impuesto al ingreso y el impuesto de la propiedad. Los ingresos en concepto de alquiler percibidos por individuos están sujetos al impuesto sobre la renta. Los costos de mantenimiento y de seguros, los intereses sobre pagos de hipotecas (pero no el capital) y la depreciación son deducibles de la base imponible. Sin embargo, muchos propietarios no declaran los ingresos provenientes del alquiler como parte de sus rentas a gravar. Es por esto que la reducción de impuestos disponible para los propietarios ofrece pocos incentivos. Por lo tanto, en general se puede afirmar que el marco impositivo ha tenido poco impacto en el mercado de vivienda en alquiler.

Sin embargo, el acceso sigue siendo un problema. Las políticas para difundir la propiedad a través de créditos y subsidios han demostrado ser insostenibles. Por ejemplo, el alto índice de delincuencia en el proyecto subsidiado de Inner City Housing fue una de las razones que llevaron a su cierre en 2008. Universalizar la propiedad de la vivienda no parece posible. En este campo el gobierno debería llevar a cabo una política que permitiera la promoción de un amplio espectro de alternativas, incluida la vivienda en alquiler, para que las personas puedan elegir.

El enfoque futuro de la política de vivienda parece reflejar una continuación de las estrategias actuales, pues no existen políticas específicas que consideren la vivienda en alquiler. Sin embargo, el gobierno espera aumentar esta modalidad de tenencia mediante la modificación de la Ley de Controles de Alquiler. No obstante, como se ha dicho, hay otras barreras al mercado, por lo que la revisión de la ley por sí sola no logrará automáticamente un incremento significativo del *stock* para alquiler. La Ley de Controles de Alquiler, aprobada el 9 de octubre de 1944, regula las relaciones entre propietarios e inquilinos y se aplica a propiedades comerciales y residenciales. Desde entonces, la normativa ha sido objeto de varias enmiendas y una nueva modificación se encuentra actualmente en el Parlamento del país.

Las modificaciones propuestas incluyen:

1. Cambiar el nombre de la ley a fin de reflejar el cambio de política de la vivienda.
2. Eliminar el control de alquiler de los edificios públicos y comerciales.
3. Definir exhaustivamente las propiedades que se deben incluir en la regulación.
4. Establecer normas mínimas para los locales y mecanismos para asegurar su cumplimiento.
5. Legalizar los depósitos de seguridad.
6. Establecer un tribunal para tratar conflictos asociados con el alquiler.
7. Aumentar las multas y sanciones por incumplimiento de la ley.

Se prevé que con la promulgación de estos cambios en la legislación habrá un equilibrio más justo entre la protección de los derechos del inquilino y la rentabilidad de la inversión en alquileres formales por parte del propietario. Aunque no se contempla ninguna modificación que haga que el cobro del alquiler en moneda estadounidense sea ilegal, sí se requiere el registro obligatorio de todas las propiedades alquiladas.

Actualmente, la ley señala que todos los alquileres en el país estén sujetos a control, excepto en caso de que el Ministro haya concedido una exención. Esto abarca todos los terrenos para la construcción y las viviendas, así como algunos locales públicos y comerciales. La Ley de Control de Alquiler requiere que todas las propiedades en alquiler en Jamaica se registren en Juntas de Evaluación de Alquiler (Rent Assesment Boards, RAB) con el propósito de hacer cumplir los reglamentos. Pese a que los costos de registro son muy bajos, pocos propietarios optan por registrarse. Muchos probablemente no sean conscientes de esta obligación. El alquiler estándar es un porcentaje anual del valor de la propiedad, prescrito por el Ministro. A los propietarios se les permite un aumento en el canon del 7,5% al año sin la autorización de la Junta. El alquiler estándar suele ser inferior a los precios de mercado.

Las notificaciones de cancelación de contratos deben entregarse no menos de 30 días antes de la fecha de pago del alquiler, y carecen de validez si no aducen una razón. Cuando se refiere a alquileres sin pagar, si los atrasos se cancelan antes de la fecha de expiración de la notificación, esta dejará de tener efecto en la fecha de pago. Cuando el propietario haya iniciado un procedimiento para recuperar la posesión, el pago del alquiler moroso no afectará la notificación o los procedimientos.

La RAB tiene la función de dirimir las demandas relativas a la sobrecarga de la renta o el aumento ilegal, y considerar las solicitudes de certificados de exención.

En la práctica, la ley se aplica principalmente a viviendas de bajo alquiler. Los propietarios de segmentos altos tienen maneras de eludir la ley, como el expulsar a los inquilinos argumentando que necesitan la propiedad para uso propio. La RAB tiene una tasa de acuerdos superior al 90% y casi no remite casos a los tribunales. Los que se remiten por lo general implican depósitos de seguridad, por ejemplo, en casos de incapacidad por parte de los inquilinos de recuperar sus depósitos después de que han terminado sus contratos de alquiler.

El pago de un depósito de seguridad se ha convertido en una práctica habitual en Jamaica. Sin embargo, dicha acción es ilegal en virtud del artículo 24 de la Ley de Controles de Alquiler. Si el propietario ha solicitado un depósito, el inquilino puede recuperar dicho pago. Sin embargo, generalmente se considera necesario un depósito de seguridad para garantizar que el propietario pueda cubrir los gastos que queden sin pagar, o reparar cualquier daño que se haya producido. Otras quejas incluyen los casos de acoso, como el desplazamiento forzoso de inquilinos (violación del artículo 27 de la ley), cambio de cerraduras en las puertas, cancelación del suministro de agua y los aumentos ilegales del precio de alquiler.

Las principales quejas de los arrendadores incluyen el hecho de que los inquilinos no pagan el alquiler a tiempo, que destruyen las propiedades y que se van dejando enormes facturas de servicios públicos impagas. Los propietarios que tienen conflictos con los inquilinos, especialmente en la cuestión de los alquileres atrasados, prefieren tratar con la RAB, dado que el procedimiento judicial puede ser muy largo. Por su parte, la RAB puede organizar una reunión entre las dos partes y lograr que el asunto sea resuelto en unos pocos días.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La conclusión principal de este estudio es que en Jamaica existe una tendencia fuerte hacia la promoción de la propiedad de la vivienda. Sin embargo, la vivienda en alquiler sigue siendo una forma fundamental de tenencia. La creciente urbanización dará lugar a un aumento de la demanda de vivienda en alquiler. Por ello, es importante que se adopten políticas claras que apoyen este segmento del mercado.

En este sentido, existe una urgente necesidad de investigar mejor el mercado de alquiler en el país. Hay poca información sobre la naturaleza diversa y el funcionamiento interno de la oferta de vivienda en alquiler que permita identificar los cuellos de botella. Pese a la opinión sostenida por muchos de que los propietarios fijan cánones exorbitantes, la evidencia sugiere que varios apenas están complementando sus ingresos. También se piensa que la vivienda ocupada por el

propietario es de mejor calidad que la vivienda en alquiler, pero esto se debe a que en algunos casos la vivienda no ha sido mantenida adecuadamente, y no tiene que ver con el tipo de tenencia en sí mismo.

Actualmente la política del gobierno no es explícita sobre la vivienda en alquiler. Por ello, el gobierno debe acelerar la reforma de la Ley de Controles de Alquiler, no solo para resolver los problemas existentes, sino también para poner en marcha RAB reorganizadas, que se encarguen de evaluar mejor el mercado de la vivienda en alquiler. Sin embargo, como se argumenta en este informe, la revisión de la ley es necesaria pero insuficiente para lograr los cambios deseados. También deben enfrentarse otros problemas que restringen la oferta de viviendas en alquiler (y en propiedad), como las dificultades en los mercados de tierras, los vacíos en la planificación y las fallas en las regulaciones para la construcción.

Las restricciones financieras del actual gobierno no impiden ofrecer más subsidios a empresas privadas para construir vivienda en alquiler. Por eso, los programas de incentivos existentes deben ser adaptados para proporcionar a los constructores suelo urbano o urbanizable de propiedad del gobierno a fin de desarrollar este tipo de vivienda. Tal política podría formar parte de las actuales estrategias del Programa de Financiamiento Interino del NHT, de manera que no supongan nuevos incentivos.

Se recomienda tener en cuenta la situación de los propietarios de viviendas informales, mediante la creación de incentivos en los programas de mejoramiento y la disponibilidad de microcréditos para ampliar la oferta de vivienda en alquiler para familias de bajos ingresos. El gobierno debe alentar a las instituciones microfinancieras a extender el crédito para añadir habitaciones y ponerlas en alquiler como una forma de generar ingresos para estos propietarios.

Por otra parte, el mal estado de las viviendas en alquiler en las comunidades urbanas deprimidas de Kingston es un problema importante. Se recomienda establecer un fondo especial para reparar viviendas. Los propietarios se verían obligados a pagar una porción de sus rentas al fondo y los recursos serían utilizados para otorgar créditos subsidiados a los arrendadores. El fondo podría ser administrado por una RAB renovada y fortalecida. A los propietarios se les permitiría extender su propiedad a un canon de alquiler acordado, siempre que dejen que los inquilinos existentes puedan permanecer en la misma. Los acuerdos formales entre arrendador y arrendatario reemplazarían a los acuerdos informales, que actualmente abundan.

Además, se recomienda que estas estrategias se lleven a cabo en el marco de un programa general de mejoramiento de barrios (tugurios) en las áreas centrales de la ciudad. Dicho programa incluiría:

1. La regularización de la tenencia de tierras.
2. La redensificación para provisión de nuevas viviendas en alquiler y propiedad.
3. La asistencia para la rehabilitación de viviendas unifamiliares existentes.
4. Nuevos desarrollos de alta densidad en terrenos baldíos disponibles.
5. La renovación del *stock* cuando los edificios no puedan ser reparados, mediante la compra por parte del gobierno por el equivalente a un múltiplo de la renta de alquiler mensual.

## REFERENCIAS

- Anderson, P., A. Bailey, J. Devonish y R. Russell. 2003. *Report on the UWI-NHT Housing Census of Denham Town and Midtown*. Kingston: Departamento de Sociología, Psicología y Trabajo Social de la Universidad de las Indias Occidentales. (Documento mimeografiado.)
- Brodber, E. 1981. "A Study of Yards in the City of Kingston." Documento de trabajo Núm. 9. Kingston: Institute of Social and Economic Research, Universidad de las Indias Occidentales.
- Clarke, C. G. 2006. *Kingston, Jamaica: Urban Development and Social Change, 1692–2002*. Kingston: Ian Randle Publishers.
- Global Property Guide. 2013. Información de la página web. Disponible en <http://www.globalpropertyguide.com/country-comparison#result>.
- Ministerio de Transporte, Obras y Vivienda de Jamaica. 1987. *National Shelter Strategy Report Jamaica*. Kingston: United Cooperative Printers.
- Norton, A. 1978. "Shanties and Skyscrapers: Growth and Structure of Modern Kingston." Documento de trabajo Núm. 13. Kingston: Institute of Social and Economic Research, Universidad de las Indias Occidentales.
- PADCO. 1993. *Housing in Montego Bay: A Case Study Analysis using GIS, Aerial Photographs and Housing Typology*. Kingston: USAID.
- Planning Institute of Jamaica. 2000. *Economic and Social Survey Jamaica 2000*. Kingston: Pear Tree Press.
- . 2008. *Economic and Social Survey Jamaica 2008*. Kingston: Pear Tree Press.
- . 2010. *Economic and Social Survey Jamaica 2010*. Kingston: Pear Tree Press.
- Planning Institute of Jamaica/Statistical Institute of Jamaica. 1995. *Jamaica Survey of Living Conditions 1995*. Kingston: Pear Tree Press.
- . 1997. *Jamaica Survey of Living Conditions 1997*. Kingston: Pear Tree Press.
- . 2009. *Jamaica Survey of Living Conditions 2009*. Kingston: Pear Tree Press.
- STATIN (Statistical Institute of Jamaica). 1960. *Population and Housing Census 1960*. Kingston: STATIN.
- . 2002. *Population and Housing Census 2001* (informe preliminar). Kingston: STATIN.
- . 2003. *Population and Housing Census 2001*. Volume 4: Part B, Books 1–4. Kingston: STATIN.
- Sunday Gleaner*. 2012. Artículo publicado el 22 de enero. Página web: <http://jamaica-gleaner.com/gleaner/20120122/lead/>.

# Alquiler y mercado del suelo en México

*Clara Salazar, Claudia Puebla, Gabriela Ponce y René Flores*

## INTRODUCCIÓN

La situación actual de la vivienda en México es el resultado de un proceso histórico que se ha caracterizado por las diferencias en el acceso al suelo y a la vivienda entre los distintos sectores de la población. Esta situación ha llevado a que surgieran dos mercados interrelacionados: uno “formal” y otro “informal”. Si bien esta clasificación se refiere a los mercados del suelo, el tipo de vivienda que allí se construye está ampliamente relacionado con el proceso de ocupación de la tierra. De esta manera, la oferta y la demanda de vivienda en alquiler, su tipología y las relaciones sociales que subyacen al arrendamiento se vinculan estrechamente con los distintos mercados del suelo en que tienen lugar.

En el mercado formal del suelo se ha producido vivienda sobre la base de proyectos ejecutados bajo la normativa urbana, ubicados sobre suelo adquirido a través de operaciones de compraventa legal, libre de gravámenes, todo lo cual incluye el pago de los impuestos correspondientes (Jaramillo, 2008). En estos casos, la vivienda puede ser producida por encargo y ser autofinanciada por sus ocupantes, o mediante una operación inmobiliaria comercial o del Estado, en cuyo caso la vivienda se adquiere con financiamiento otorgado por la banca privada o el Estado. Por su parte, en el mercado informal se produce vivienda a través de procesos de autoconstrucción, financiados por los mismos usuarios finales, quienes adquieren el suelo a través de transacciones de compraventa mediante acuerdos de pago basados en lazos de confianza y solidaridad o por medio de invasiones.

Hasta los años setenta la mayor parte del parque habitacional urbano del país estaba compuesto por viviendas alquiladas. En 1960 casi la mitad de los habitantes

del país era inquilino y 3 de cada 4 viviendas de la Ciudad de México eran rentadas (Coulomb, 2006). Durante la última década la vivienda en alquiler se ha duplicado en términos absolutos.

La regulación estatal más importante en materia de arrendamiento habitacional se produjo en la década de 1940, cuando se estableció el control de alquileres baratos, ante las constantes operaciones de desalojo a que se enfrentaban los habitantes de bajos ingresos que residían en las “vecindades” de las áreas centrales de las ciudades.<sup>1</sup> Entre 1942 y 1948 se decretó que los alquileres que no sobrepasaran un monto considerado como de bajo costo quedarían “congelados”; sin embargo, no se estableció un plazo para el término de esta condición, lo que desincentivó la producción de vivienda para alquiler por parte de los promotores privados.<sup>2</sup>

Durante la década de 1950, algunas instituciones públicas produjeron grandes conjuntos habitacionales de vivienda en alquiler que fueron asignados a trabajadores del sector formal. Este modelo presentó problemas, como los altos costos de mantenimiento que tuvieron que asumir los organismos y la morosidad en los pagos de la renta por parte de los inquilinos. Esto llevó al abandono de esta modalidad de producción habitacional hacia la segunda mitad de la década de 1960.

Para entonces, contingentes de migrantes rurales continuaban llegando a las ciudades, donde satisfacían sus necesidades habitacionales mediante la adquisición de suelo de propiedad ejidal<sup>3</sup> en las periferias urbanas, a través de transacciones de compraventa fuera de los marcos legales, y mediante la construcción de su propia vivienda. Es decir: ambos procesos tuvieron lugar en ausencia de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y dejando de lado el cumplimiento de la normativa urbana. Esta situación presentó dos nuevos inconvenientes para el Estado: la ocupación irregular de suelo y la precariedad del hábitat periférico.

Esta problemática, que afecta principalmente a la población de escasos recursos, ha sido atendida por el Estado mediante la regularización de la tenencia de la tierra y de los predios ante la reglamentación urbana, a través de la Comisión de

---

<sup>1</sup> Las vecindades (inquilinos) representaron la modalidad tradicional de alojamiento de los sectores populares urbanos durante las primeras décadas del siglo XX. Se caracterizaban por el deterioro, la presencia de hacinamiento y la condición compartida de los servicios sanitarios y los espacios para cocinar entre varios hogares.

<sup>2</sup> Este decreto fue abrogado a fines de 1992, de modo que el control de alquileres tuvo una permanencia de aproximadamente 50 años. No obstante, el impacto de esta regulación fue disminuyendo a medida que creció masivamente el parque habitacional urbano.

<sup>3</sup> Se refiere a tierras de las que fueron dotadas las comunidades agrarias, las cuales, hasta 1992, fueron intransferibles e inembargables, es decir, no podían ser vendidas, heredadas o usadas como garantía en transacciones comerciales.

Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Así, la política instrumentada se ha dirigido al suelo, pero no a la vivienda. Minoritariamente, y después de la regularización de los asentamientos, la población residente puede inscribirse en los programas públicos de mejoramiento y ampliación de viviendas, y recibir subsidios. Sin embargo, las acciones dirigidas a este efecto han resultado insuficientes para resolver las condiciones de habitabilidad de las mayorías urbanas. Cabe destacar que, en promedio, el inicio de un proceso de regularización de la tenencia se demora entre 15 y 20 años, tiempo que constituye un desgaste para los hogares pobres, ya que durante este período carecen de redes de agua, drenaje y electricidad, y de otros servicios urbanos como la pavimentación, la recolección de basura y el transporte.

En este contexto, a través de los organismos surgidos en los años setenta,<sup>4</sup> la política habitacional se abocó a producir vivienda terminada en conjuntos habitacionales para ofrecerla en propiedad privada a los beneficiarios. Sin embargo, esta modalidad no ha logrado representar una alternativa a la urbanización irregular, tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Esto se debe a que se ha dirigido principalmente a los trabajadores asalariados del sector formal, que son una porción minoritaria de la población, mediante la construcción de un hábitat rígido, con escasas posibilidades de adaptación, que consiste en viviendas pequeñas y no necesariamente de buena calidad localizadas en las periferias urbanas.

La política habitacional mexicana evolucionó de un enfoque intervencionista en las décadas de 1970 y 1980, que asignaba a los organismos el papel de promotores de vivienda, a un enfoque facilitador, a partir de 1992, cuando una serie de reformas dieron comienzo a la desregulación de los sectores de suelo y vivienda. Se realizaron reformas fundamentales a la Constitución y a la legislación agraria para permitir la venta de suelo de propiedad social (ejidal y comunal), lo que ha facilitado su incorporación legal al uso urbano, y se reformó la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit), permitiéndose la participación de los promotores privados. Con el enfoque facilitador, todos los organismos habitacionales limitaron su papel al financiamiento de créditos hipotecarios y abrieron sus programas a la participación del sector privado (Puebla, 2002).

Esta reorientación de la política de vivienda ha reforzado la tendencia a dar prioridad a programas dirigidos a la adquisición de vivienda nueva terminada

---

<sup>4</sup> Estos organismos son: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit); el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Fovissste) y el Fondo de Operación y Descuento Bancario para la Vivienda (Fovi). En el año 2000 este último se transformó en la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

en conjuntos habitacionales para trabajadores asalariados y sectores medios de la población.<sup>5</sup> La participación privada en la promoción habitacional incidió en el encarecimiento de la vivienda de interés social (VIS), lo que produjo un desplazamiento hacia arriba en el nivel de ingreso de la población atendida por los organismos públicos.<sup>6</sup> En los últimos 20 años estos organismos han otorgado la mayor parte de los créditos a la población que tiene capacidad de pago. Otra cuestión relevante es que el acceso al financiamiento para la vivienda social se relaciona sobre todo con la condición de ser asalariado y, por tanto, derechohabiente de alguno de los fondos habitacionales, que son las instituciones que otorgan la mayor parte de los créditos. En consecuencia, los programas públicos de vivienda han excluido de manera creciente a ese 40%–50% de la población mexicana que se encuentra en situación de pobreza, no es derechohabiente y no tiene capacidad de pago, con lo cual se ha desvirtuado la función social de la política de vivienda.

En este contexto, los segmentos más pobres continúan accediendo a la vivienda fuera de los marcos jurídicos que regulan la propiedad y el ordenamiento urbano. Se estima que tan solo en las 56 zonas metropolitanas del país existen alrededor de 7 millones de predios no regularizados (Salazar, 2012a), aunque la CO-RETT haya regularizado 2,5 millones en un período de 40 años. Por otra parte, dentro de los programas de vivienda a nivel federal, los de mejoramiento y ampliación, que son los aplicables al hábitat popular, siempre han constituido un rubro muy pequeño del presupuesto y tampoco han representado la porción mayoritaria del número de acciones financiadas. En la década de 2000 se entregaron 10,5 millones de planes de financiamiento para vivienda, la mitad de los cuales se destinó a vivienda nueva; además, cabe destacar que la inversión en vivienda nueva absorbió un 77% del monto total invertido (Salazar, 2012b).

Por otra parte, al enfocarse hacia la demanda de vivienda de los sectores medios y medios-bajos, los promotores inmobiliarios han llegado a saturar ese

---

<sup>5</sup> Algunos autores (entre otros Connolly, 1988; Coulomb, 1990; Schteingart, 1989; Puebla, 2002, 2010) coinciden en que el predominio de programas de vivienda nueva terminada está asociado a la obtención de ganancias y la formación de economías de escala de manera segura para las empresas constructoras y, desde 1992, para el sector inmobiliario privado. En contraste, los programas de mejoramiento, ampliación y rehabilitación o aquellos que incluyen algunas tareas de autoconstrucción no ofrecen los mismos atractivos.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en 2003 las autoridades del Infonavit declararon que el promedio de ingresos de sus beneficiarios era de seis veces el salario mínimo (VSM), mientras que un 61% de sus derechohabientes perciben un ingreso menor o igual a tres VSM (citado en Puebla, 2006).

mercado en varias ciudades del país.<sup>7</sup> Estudios recientes sobre la vivienda en alquiler señalan que en algunas entidades federativas, como Quintana Roo y Nuevo León, se financiaron hasta 1,5 viviendas nuevas por cada vivienda deshabitada (Salazar, 2012b). También indican que las entidades que tuvieron más de 18% de vivienda deshabitada registraron saldos netos negativos (Zacatecas, Durango y Chihuahua), y que —al observar la condición de tenencia de quienes cambiaron de residencia cinco años antes del levantamiento censal de 2010— los inmigrados interestatales no tienden a vivir en propiedad: un 32% es allegado y un 29% es inquilino; en cuanto a los inmigrados internacionales un 22% también paga alquiler.

De esta manera, una política de vivienda dirigida a producir vivienda nueva para la venta —que es el programa que aporta mayores beneficios a la industria de la construcción y al sector promocional privado— equipara erróneamente la necesidad de vivienda con el acceso a la propiedad privada.<sup>8</sup> Además, desestima otras opciones de dotación de habitación, como la vivienda en alquiler, sobre la cual la atención gubernamental ha sido poca o nula (Coulomb, 2006; Abramo, 2010; Gilbert, 2001).

A pesar de lo anterior, en las últimas décadas los organismos públicos han continuado otorgando crédito para la compra de vivienda en grandes conjuntos habitacionales producidos por los promotores privados en las periferias urbanas, donde el suelo resulta más barato. A estos conjuntos negociados en el mercado formal se ha sumado la conformación de asentamientos informales, de modo que la periferia urbana se ha expandido de manera notable. En los últimos 30 años la población de las zonas urbanas mexicanas se ha duplicado, mientras que la superficie de las manchas urbanas ha crecido siete veces. Así, aunque en la última década se hayan producido con apoyo gubernamental más de 600.000 unidades de vivienda al año, los mismos organismos encargados de la política habitacional

---

<sup>7</sup> Resulta paradójico que, ante esta situación, algunos consorcios inmobiliarios hayan optado por producir conjuntos en ciudades turísticas con “casas de fin de semana” (viviendas de uso temporal), las cuales son vendidas a población de ingresos medios que no tiene necesidad de vivienda en su localidad, pero que, al ser derechohabiente de algún fondo, puede tomar un crédito que se brinda en condiciones atractivas.

<sup>8</sup> El financiamiento para vivienda incluye los siguientes programas y subprogramas: vivienda completa (con disponibilidad de terreno, en arrendamiento, nueva y usada); vivienda inicial (autoconstrucción, con disponibilidad de terreno, pie de casa); cofinanciamiento (nueva y usada); mejoramiento físico (ampliación y rehabilitación); mejoramiento financiero (liquidez: pago de enganche, pago de pasivos; e infraestructura: adquisición de suelo, insumos para vivienda, lotes con servicios, urbanización para uso habitacional). Estos son los programas y subprogramas incluidos en las estadísticas de vivienda de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi, 2012).

reconocen que 6 de cada 10 viviendas del país son autoconstruidas (CIDOC y SHF, 2010).

Para completar este panorama, en el que coexisten la falta de opciones de vivienda asequible para una población sin capacidad de ahorro ni llegada al crédito y la producción masiva de vivienda nueva por parte del sector privado con apoyo público, el censo de 2010 reporta que en el país hay cerca de 5 millones de viviendas deshabitadas y 2,7 millones de viviendas de uso temporal (INEGI, 2011). Las entidades federativas con mayor incremento absoluto en la vivienda deshabitada en 2005–10 recibieron un 18% del total de préstamos hipotecarios entre 2007 y 2009 (Sánchez y Salazar, 2011), y no fueron estas precisamente las entidades más pobres.

La paradoja planteada hace surgir varios interrogantes: ¿Existe un déficit de unidades de vivienda? ¿De qué tipo de déficit estamos hablando? ¿Hasta qué punto es pertinente una política habitacional dirigida fundamentalmente a la producción de vivienda nueva? ¿La dirección tomada por la política de vivienda es parte del problema del déficit? ¿Hay otras formas de tenencia que podrían contribuir a dar acceso a la vivienda?

El alquiler, por un lado, representa una opción de acceso a la vivienda para una parte importante de la población y, por otro, permite el incremento de sus ingresos a los propietarios rentistas. En principio, la existencia de programas públicos de vivienda en alquiler permitiría a los hogares de menores ingresos habitar una vivienda terminada, sin tener que acceder al suelo en condiciones de inseguridad jurídica y transitar por las penurias de la autoconstrucción, al mismo tiempo que les evitaría enfrentar las condiciones de insalubridad derivadas de la precariedad de la vivienda, que tienen impactos en la salud (Schteingart, 1997).

Por su parte, al Estado mexicano le facilitaría disminuir progresivamente la inversión en programas de regularización que, antes que inhibir el desarrollo del mercado informal de suelo, promueven la ocupación irregular de predios (Abramo, 2012). A la vez, coadyuvaría a mejorar las finanzas municipales, que se ven restringidas inevitablemente por la cantidad de dinero excedente requerido para corregir trazos urbanos y dotar de servicios básicos a poblados ya ocupados. Finalmente, una potencialidad importante de los programas de vivienda en alquiler radica en que, al actuar sobre el *stock* existente, contribuyen a disminuir la expansión incontrolada de la mancha urbana, permitiendo la planificación de ciudades más compactas.

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

En este apartado se presenta el análisis de la tenencia de la vivienda tanto a nivel nacional como de dos casos de estudio: la Zona Metropolitana del Valle de México

(ZMVM) y la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).<sup>9</sup> La información utilizada proviene básicamente de los censos de población y vivienda de 2000 y 2010, y de las bases de datos construidas a partir de las muestras censales del 10%.<sup>10</sup> En menor medida, se usaron antecedentes de ejercicios censales anteriores así como de alguna otra fuente sociodemográfica.

## La dinámica habitacional a nivel nacional

### *Algunos cambios en el crecimiento demográfico y la evolución de la vivienda*

Los cambios en la tenencia de la vivienda tienen más que ver con las políticas implementadas en los últimos 60 años que con la dinámica demográfica del país. Sin embargo, es indudable que el crecimiento de la población, el tamaño de los hogares y los cambios en la estructura por edad han alterado la dinámica y las necesidades de vivienda en México.

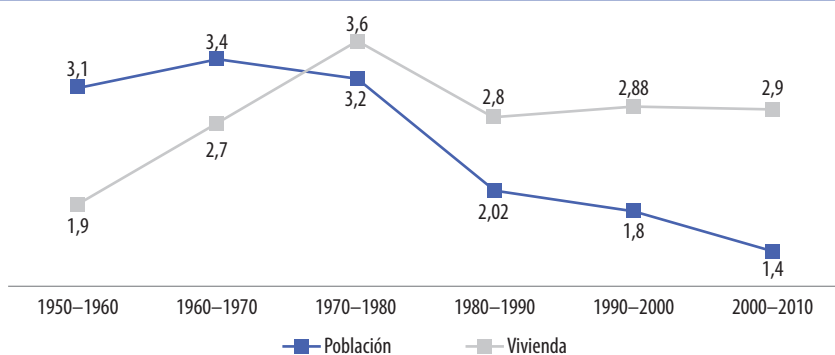
Desde la década de 1970 el ritmo de crecimiento de la vivienda ha sido más acelerado que el de la población, lo cual implica una fuerte presión para la implementación de políticas habitacionales dirigidas a la construcción de vivienda (gráfico 10.1).

Con el paso del tiempo y el cambio de necesidades, las políticas habitacionales debieron haber diversificado sus objetivos. Sin embargo, esto no ha sucedido y los resultados del Censo de Población y Vivienda 2010 (INEGI, 2010) hacen evidente esta realidad. El Censo 2010 registró 35,6 millones de viviendas particulares, de las cuales un 80,4% estaba habitada, un 14% casi deshabitada y más de un 5% correspondía a uso temporal (gráfico 10.2). La existencia de casi 7 millones de edificaciones sin uso cotidiano replantea las prioridades de la política de vivienda. Se cuestiona, por un lado, la necesidad de construir nueva vivienda y, por otro, el tipo, la ubicación y la población atendida con la oferta existente de este bien. De las viviendas deshabitadas, un 40% se concentra en localidades con menos de

---

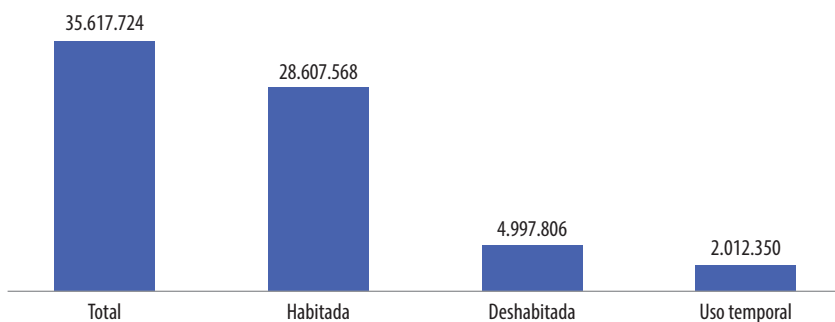
<sup>9</sup> Las ciudades de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla han sido, desde hace siglos, las ciudades más importantes de la República Mexicana, siempre con una clara preeminencia de la primera en relación con las otras tres, la cual se mantiene hasta la fecha.

<sup>10</sup> En México, además del censo, se levanta una encuesta con un mayor número de preguntas a una muestra de un 10% de las viviendas censadas. Esta encuesta ha sido realizada en el censo de 1990 y en los subsiguientes, así como también en los dos conteos que se han llevado a cabo hasta la fecha, uno en 1995 y otro en 2005. Los conteos son levantamientos intercensales, que cubren a la población nacional con una profundidad menor que los censos; también en ellos se aplica un cuestionario que contiene un mayor número de preguntas a una muestra de un 10% de los hogares. Para más información, véase la página del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).

**GRÁFICO 10.1** Tasa de crecimiento de la población y la vivienda en México, 1950–2010 (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia sobre la base del INEGI (1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010).

Nota: Para la tasa de crecimiento anual se utilizó la fórmula de crecimiento geométrico y se corrigieron los períodos intercensales de acuerdo con las fechas de levantamiento de datos.

**GRÁFICO 10.2** Total de viviendas habitadas, deshabitadas y de uso temporal en México, 2010

Fuente: INEGI (2010).

15.000 habitantes.<sup>11</sup> En localidades con más de 500.000 habitantes se encuentra una cuarta parte de este parque habitacional.

<sup>11</sup> Es decir, en áreas no urbanas; quizás se trate de viviendas abandonadas como resultado de los fenómenos migratorios de expulsión de población hacia zonas urbanas más grandes y hacia Estados Unidos de América, o construidas por los migrantes con remesas enviadas a sus (con la esperanza de que volverán algún día para habitarlas), a los que quizás nunca regresarán más que eventualmente.

### *Evolución y distribución espacial de la vivienda alquilada o no propia*

Recientemente, la vivienda en alquiler ha ido adquiriendo importancia en México. En términos absolutos la vivienda “no propia” aumentó década tras década, triplicándose en los últimos 60 años. En particular, casi se duplicó entre 1980 y 2010. No obstante, en términos relativos, este tipo de tenencia disminuyó su participación dentro del *stock* total de viviendas por lo menos hasta 2000 (cuadro 10.1). La vivienda en arrendamiento pasó de 2.818.055 a 4.033.667 entre 2000 y 2010, creciendo a una tasa promedio anual de 3,6% frente al 2,9% del crecimiento total del parque habitacional. Por el contrario, el ritmo de incremento de la vivienda en propiedad se ha desacelerado desde la década de 1990: mientras que entre 1980 y 1990 su tasa promedio anual fue de un 4,5%, en los siguientes 10 años cayó al 2,9%, y entre 2000 y 2010 bajó al 2,6%. En términos de aumentos porcentuales la vivienda en propiedad creció solamente un 30%, en tanto que la alquilada se incrementó en un 43%.

En cuanto a su distribución geográfica, desde los años ochenta hasta la fecha la mayor concentración de vivienda alquilada se ha registrado en las áreas urbanas del país. En las localidades con más de 100.00 habitantes se concentra casi el 70% del *stock* en alquiler, mientras que las que tienen entre 15.000 y 99.999 habitantes solamente registran alrededor de un 20% del parque habitacional arrendado.

### *Características de la vivienda y de los jefes de hogar censal según tenencia*

El parque habitacional del país se compone en su mayoría de casas independientes y, en muy bajos porcentajes, de apartamentos en edificios. En 2010 alrededor del 70% de los alquileres correspondió a casas independientes y un 16% a apartamentos. Es notable que la participación de la vivienda en vecindad bajó en 12 puntos porcentuales en la última década. Las propiedades en alquiler más usadas, según su tipo o clase, son la vivienda en vecindad y los cuartos de azotea (65% y 49%, respectivamente), seguidos por apartamentos en edificios (37%) y casas (12%). En cuanto a la calidad, la vivienda en alquiler presenta las mejores condiciones en todos los indicadores, tanto en 2000 como en 2010 (cuadro 10.2). Solamente en el caso del hacinamiento<sup>12</sup> el panorama es bastante distinto. Aunque el promedio de ocupantes ha ido descendiendo y el hacinamiento mostró una reducción de casi 5 puntos porcentuales, todavía hay un 40% de hogares en condición de inquilinato que sufre esta problemática.

La mejor calidad de la vivienda en alquiler frente a la vivienda en propiedad se explica, en parte, por el hecho de que los propietarios-arrendadores la utilizan para recabar ingresos, por lo que invierten una mayor cantidad de recursos en su mantenimiento. Por otra parte, como se verá en los casos de estudio, este tipo de

---

<sup>12</sup> Se refiere a las viviendas cuyo promedio de ocupantes por cuarto dormitorio es superior a 2,5 personas.

**CUADRO 10.1** Población y vivienda según tenencia, 1950–2010

Año	Población censal		Total de viviendas		Vivienda propia		Vivienda no propia		Vivienda en alquiler	
	Absolutos		Absolutos		Absolutos	Porcentaje respecto del total	Absolutos	Porcentaje respecto del total	Absolutos	Porcentaje respecto del total
1950	25.791.017		5.259.208		3.365.893	64,0	1.893.315	36,0	—	—
1960	34.923.129		6.409.096		3.467.321	54,1	2.941.775	45,9	—	—
1970	48.225.238		8.286.369		5.469.004	66,0	2.817.365	34,0	—	—
1980	66.846.833		12.074.609		8.213.909	68,0	3.860.700	32,0	2.527.418	20,9
1990	81.249.645		16.197.802		12.699.077	78,4	3.498.725	21,6	2.349.459	14,5
2000	97.483.412		21.513.235		16.952.429	78,8	4.560.806	21,2	2.818.055	13,1
2010	112.336.538		28.607.568		21.999.220	76,9	6.608.348	23,1	4.033.667	14,1
Tasas de crecimiento										
Período	Total de viviendas		Propia		No propia		Alquilada			
1950–60	1,9		0,3		5,4		—		—	
1960–70	2,7		4,6		–0,7		—		—	
1970–80	3,6		4,1		3,1		—		—	
1980–90	2,8		4,4		–0,8		–0,7		—	
1990–00	2,9		2,9		2,7		1,9		—	
2000–10	2,9		2,6		3,8		3,6		—	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los censos de población y vivienda (INEGI, varios años).

Nota: Los censos levantados entre 1950 y 1970 solamente capturaron la vivienda propia, por lo que por diferencia se calculó el total de vivienda no propia. A partir de 1980 el censo capta las categorías de propia, alquilada, prestada o de otro tipo, por lo que se cuenta con información sobre vivienda en alquiler desde esa década. Es importante señalar que la categoría “no propia” del cuadro incluye en todos los años la vivienda en alquiler.

**CUADRO 10.2** Características de las viviendas por tipo de tenencia, 2000–10 (porcentaje)

Características	Total de viviendas		Vivienda en propiedad		Vivienda en alquiler	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	79,0	86,3	78,2	85,5	90,3	93,9
Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla	63,8	71,6	63,6	70,7	75,7	82,4
Piso no de tierra	86,6	94,0	85,6	94,1	97,4	98,5
Cuarto para cocinar	91,6	87,9	93,1	89,7	91,1	85,8
Se usa gas para cocinar	81,9	83,8	80,2	82,4	95,9	94,0
Se usa electricidad para cocinar	0,4	0,7	0,2	0,3	1,5	2,0
Energía eléctrica	95,2	97,5	95,1	97,6	99,1	99,2
Medidor de luz	—	87,8	—	88,5	—	91,5
Agua entubada adentro	59,4	70,8	59,0	69,8	73,1	82,9
Dotación diaria de agua	79,8	73,0	78,8	72,1	85,1	79,1
Sanitario con descarga directa de agua	61,1	68,6	60,8	67,7	71,3	78,3
Drenaje conectado a la red pública	63,5	71,3	61,1	68,5	86,9	89,9
Eliminación de basura	69,1	79,0	66,5	76,8	89,5	90,8
Sin hacinamiento	62,1	66,6	64,1	67,8	60,9	63,3

Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2000 y 2010).

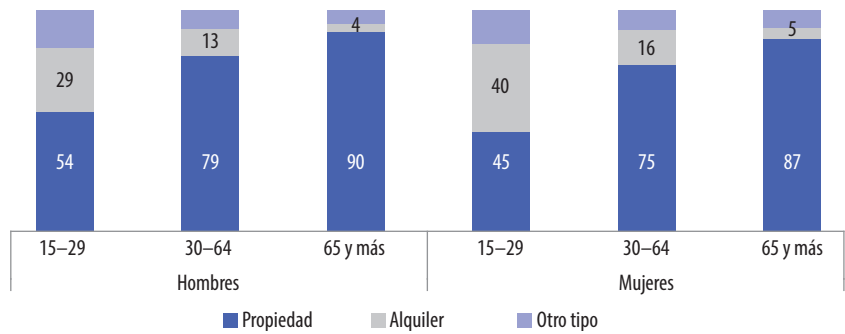
Nota: Los cálculos se efectuaron a partir de las muestras censales de un 10%.

vivienda se localiza en zonas centrales y áreas consolidadas con mejor acceso a servicios e infraestructura.

El censo de población registró una mayor proporción de jefas que de jefes de hogar que alquilan (15,4% y 13,5%, respectivamente). Asimismo, tanto las mujeres como los hombres menores de 30 años prefieren este tipo de tenencia, aunque se observa una fuerte diferencia por sexo: un 40% de las jefas de estos hogares son inquilinas frente a un 29% de los hombres de la misma edad.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Es importante tener en cuenta que en México aproximadamente un cuarto de los jefes de hogar son mujeres y el resto hombres.

**GRÁFICO 10.3** Tenencia de vivienda por sexo y edad de los jefes de hogar, 2010 (porcentaje)



Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

**CUADRO 10.3** Jefes y jefas inquilinos por estado civil y tipo de hogar, 2010 (porcentaje)

Estado civil	Hombre	Mujer
Casado o unido	13	16
Separado o divorciado	20	19
Viudo	6	7
Soltero	26	26
Tipo de hogar	Hombre	Mujer
Nuclear	14	18
Ampliado	9	11
Unipersonal	22	15

Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

Respecto del estado civil de los jefes de hogar arrendatarios, ambos géneros guardan la misma distribución relativa. La mayor parte son solteros o separados o divorciados, en tanto los viudos/as representan una cantidad minoritaria de demandantes de este tipo de tenencia, lo cual seguramente cambiará con el avance del proceso de envejecimiento de la población mexicana (cuadro 10.3).<sup>14</sup> Además, las personas que no están unidas son las que más se ven en la necesidad de

<sup>14</sup> La gran mayoría de las jefas de hogar en México no están unidas (77,2%), mientras que las casadas apenas representan un 22,8%. Por su parte, los jefes muestran el comportamiento inverso: los casados o unidos llegan a un 88,1% y los separados o solteros representan un 11,9%.

**CUADRO 10.4** Distribución de jefes/jefas de hogar, según múltiplos del salario mínimo mensual, por sexo y tipo de tenencia, 2010 (porcentaje)

Salarios mínimos	Vivienda en alquiler			Vivienda en propiedad		
	Total	Jefes	Jefas	Total	Jefes	Jefas
Sin salario	0,8	0,8	0,8	6,5	7,2	3,7
Menos de 1 hasta 3	31,8	28,9	40,5	33,4	31,9	38,9
Más de 3 hasta 5	24,0	24,6	22,4	19,9	19,9	19,8
Más de 5 hasta 10	24,6	25,8	21,0	21,7	21,9	20,6
Más de 10	18,8	19,9	15,4	18,6	19,0	17,0
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

Nota: Los salarios mínimos son ingresos por trabajo exclusivamente, y se expresan en pesos corrientes de 2010 según la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

alquilar una vivienda, por lo que se registra un porcentaje significativo de hogares unipersonales en esta condición de tenencia.

La proporción de jefes de hogar que alquilan crece a partir de ingresos de tres salarios mínimos, lo que se acentúa entre las mujeres, que generalmente no perciben suficientes ingresos y optan por vivir en allegamiento, principalmente en la casa paterna: un 32,6% gana menos de tres salarios mínimos mensuales y otro 24% obtiene entre tres y cinco salarios. Por género, las condiciones de las mujeres jefas de hogar son más precarias, ya que un 41% percibe entre uno y tres salarios mínimos, esto es: entre Méx\$1.678 y Méx\$5.033 (pesos corrientes de 2010).<sup>15</sup>

Por su parte, la situación de los propietarios no es mejor: un 33,4% gana menos de tres salarios mínimos y un 6,5% no percibe ningún ingreso por su trabajo. Parecería que los propietarios masculinos están en condiciones económicas peores que los jefes que alquilan. En el caso de las jefas de hogar, parecería que se encuentran en situación similar entre ellas, pero totalmente en desventaja en comparación con los jefes varones, al menos respecto de los ingresos por trabajo.

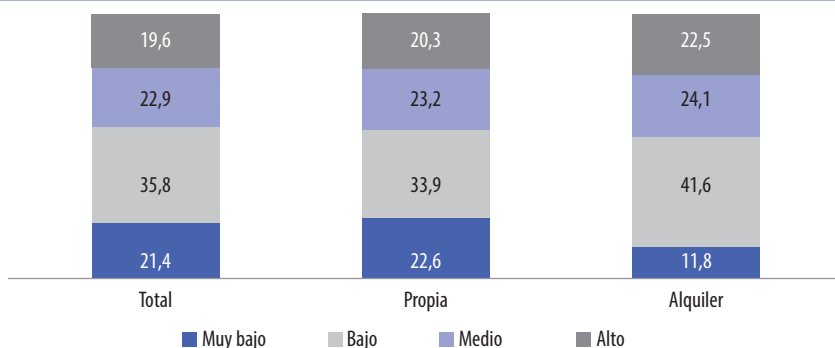
### *La vivienda en los estratos socioeconómicos bajos y muy bajos<sup>16</sup>*

Aproximadamente 6 de cada 10 viviendas del país están dirigidas por jefes de hogar pertenecientes a los estratos muy bajos y bajos. Esto significa que la gran

<sup>15</sup> Aproximadamente entre US\$129 y US\$387 al mes.

<sup>16</sup> La estratificación socioeconómica aquí utilizada fue elaborada por Carlos Javier Echarri Cánovas (2008) en el marco del Programa de Salud Reproductiva de El Colegio de México.

**GRÁFICO 10.4** Tenencia de vivienda por estrato socioeconómico del jefe de hogar, 2010 (porcentaje)



Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

mayoría de las viviendas (unos 16,4 millones) se encuentra habitada por personas en condiciones socioeconómicas precarias. De esas viviendas, un 13,2% está en alquiler (casi 2,2 millones de unidades), siendo el estrato más bajo el que menos utiliza esta opción. En contraste, en este nivel socioeconómico se halla la mayor proporción de propietarios, lo que en muchos casos es producto de la ocupación ilegal o irregular del suelo (gráfico 10.4).

En cuanto al tipo o a la clase de vivienda, los estratos socioeconómicos muy bajo y bajo tienden a ocupar casi un 65% de los cuartos en azotea y tres cuartas partes de las casas alquiladas en vecindades, y en mucho menor proporción casas solas y apartamentos. Las casas en vecindad y los cuartos en azotea presentan las peores condiciones habitacionales, mientras que los apartamentos en edificios suelen ser los más modernos, mejor ubicados y con servicios públicos más completos. Por ello, estos últimos resultan casi inalcanzables para los estratos más pobres, que solamente representan un 27% de la ocupación de estos inmuebles.

Tanto los materiales constructivos como los servicios muestran serias deficiencias, aunque las viviendas en alquiler siguen estando en condiciones un poco mejores. El principal problema se relaciona con el agua, tanto en la disponibilidad dentro de la vivienda como en la dotación diaria (cuadro 10.5). Otro inconveniente es la falta de espacios adecuados para el desarrollo y la convivencia familiar: más de un 50% de estos hogares sufre condiciones de hacinamiento; el promedio de cuartos es inferior a tres, y una cuarta parte no cuenta con cocina. Una mayor proporción de jefas de hogar alquila la vivienda que habita, y este tipo de ocupación tiene mayor incidencia en el estrato bajo que en el muy bajo (18% y 10%, respectivamente).

**CUADRO 10.5** Características de la vivienda en propiedad y en alquiler en los estratos más pobres, 2010 (porcentaje)

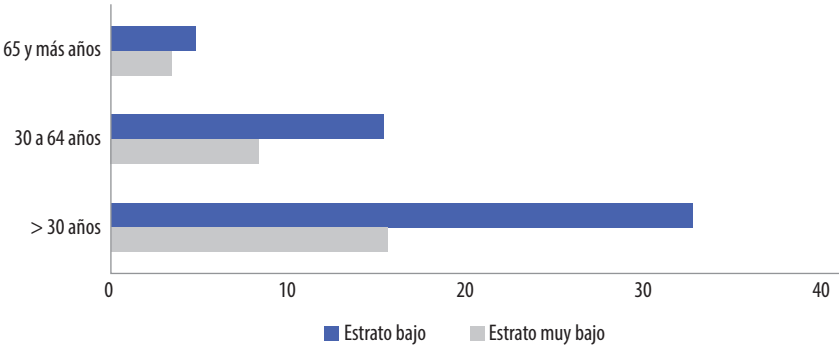
Características	Vivienda en propiedad		Vivienda en alquiler	
	Estrato muy bajo	Estrato bajo	Estrato muy bajo	Estrato bajo
Paredes de tabique, ladrillo, block, piedra, cantera, cemento o concreto	64,4	87,1	85,7	93,3
Techo de losa de concreto o viguetas con bovedilla	39,6	68,8	64,6	78,0
Piso no de tierra	77,8	97,8	90,3	99,3
Cuarto para cocinar	79,4	87,3	73,5	80,0
Se usa gas para cocinar	50,6	84,7	83,4	94,3
Energía eléctrica	92,4	98,5	97,3	99,2
Medidor de luz	76,8	87,7	83,6	89,3
Agua entubada adentro	35,1	65,5	62,1	76,9
Dotación diaria de agua	61,3	68,4	71,9	75,2
Sanitario con descarga directa de agua	30,4	60,0	53,2	69,6
Sanitario exclusivo para la vivienda	85,4	87,8	81,0	84,2
Drenaje conectado a la red pública	35,1	65,7	76,8	88,5
Eliminación de basura (por camión o carrito)	48,5	78,3	85,9	92,3
Promedio de cuartos en la vivienda	2,9	3,5	2,6	2,8
Promedio de ocupantes de la vivienda	4,0	4,6	3,5	4,0
Sin hacinamiento	58,8	49,2	51,7	36,6

Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

Por otra parte, los jefes más jóvenes son los que más residen en viviendas alquiladas, por lo que el porcentaje se duplica respecto de los jefes maduros (entre 30 y 64 años) y se septuplica en relación con los mayores de 65 años (gráfico 10.5).

Las características socioeconómicas de estos jefes de hogar muestran la gran precariedad de su evolución escolar, laboral y de seguridad social. Entre estos, nuevamente son los inquilinos los que registran mejores indicadores (cuadro 10.6). Al interior del grupo de los jefes/jefas arrendatarios, el estrato muy bajo registra un

**GRÁFICO 10.5** Porcentaje de jefes de hogar pobres y muy pobres que alquilan la vivienda que habitan, según grupos de edad, 2010



Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

**CUADRO 10.6** Características socioeconómicas de los jefes/jefas de estratos bajos y muy bajos, según tenencia de la vivienda, 2010 (porcentaje)

Características socioeconómicas	Vivienda propia		Vivienda alquilada	
	Estrato muy bajo	Estrato bajo	Estrato muy bajo	Estrato bajo
Analfabetismo	26,3	8,3	12,8	3,3
Años promedio de estudio	4,0	6,5	6,1	7,8
Con derecho a servicios de salud	16,9	38,2	20,0	36,7
Hablantes de lengua indígena	21,3	8,3	8,7	5,9
Ocupados	59,6	80,3	66,6	89,4
Desempleados	5,2	2,3	9,4	1,9
Asalariados	47,2	58,9	59,8	72,3
Cuenta propia	40,7	38,5	35,1	26,7
<b>Sector de actividad</b>				
Primario	58,3	18,2	18,1	3,4
Secundario	20,6	31,8	30,7	31,1
Terciario	21,2	50,0	51,2	65,4
Recibe dinero por programas de gobierno	32,2	16,0	9,3	4,9

Fuente: Cálculos propios sobre la base del INEGI (2010). (Muestra censal.)

nivel de analfabetismo del 12,8%, los años promedio de estudio alcanzan al nivel primario y un 80% de ellos no tiene derecho a los servicios de salud. En cuanto al ámbito laboral, un 66,6% se encuentra ocupado, pero la tasa de desempleo es del 9,4% (dos veces el promedio nacional). La mayoría es asalariada y se ubica en el sector terciario de la economía, con trabajos inestables y de poca productividad. De este grupo de personas, únicamente un 9,3% recibe apoyo de algún programa de gobierno.

En síntesis, se puede señalar que en general son los hogares que están iniciando su ciclo familiar los que recurren a la vivienda en alquiler, ya que conforme va avanzando la edad del jefe de hogar se va incrementando la proporción de viviendas propias. También se constata que la demanda más fuerte de este tipo de tenencia tiene lugar en los sectores medios, en los cuales el jefe de familia gana más de tres salarios mínimos. Para la mayoría de la población de los sectores bajos y muy bajos el alquiler no es accesible, tanto por lo escaso de sus recursos económicos como por la fuerte valoración cultural que se le otorga a la propiedad de la vivienda, a la cual muchas veces pueden acceder a través de la ocupación ilegal del suelo y la autoconstrucción.

### La vivienda en alquiler en las zonas metropolitanas del Valle de México y de Guadalajara

De acuerdo con el censo de 2010, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde se encuentra la capital del país, tiene 20,1 millones de habitantes distribuidos entre el Distrito Federal (8,9 millones) y los municipios conurbados del estado de México (11,3 millones). Para el mismo año, se registraron 5,2 millones de viviendas: 2,4 millones en el Distrito Federal y 2,8 millones en los municipios conurbados. Por su parte, la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) es la segunda área demográficamente más importante de México después de la ZMVM, con 4,4 millones de habitantes y 1,1 millones de viviendas.

Ambas zonas metropolitanas tienen las más altas densidades medias urbanas (DMU) poblacionales por hectárea del país (166 y 133 hab./ha respectivamente). Sin embargo, la ZMVM tiene casi 4,5 veces más habitantes que la ZMG. Por su parte, la ZMVM abarca 76 unidades político-administrativas de tres entidades federativas (16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios conurbados del estado de México y uno del estado de Hidalgo), mientras que la ZMG incluye a ocho municipios, todos ellos subdivisiones de la misma entidad federativa, el estado de Jalisco.

Para las dos zonas metropolitanas, la oferta total de vivienda en términos absolutos y la de vivienda en alquiler en particular se ha incrementado

considerablemente desde 1990. No obstante, en términos relativos hubo cambios poco importantes en los porcentajes de vivienda alquilada en ese período. En el caso de la ZMMV hubo una ligera disminución porcentual en la oferta de vivienda en alquiler entre 1990 y 2010 (cuadro 10.7).

CUADRO 10.7		Zonas metropolitanas del Valle de México y de Guadalajara, evolución de la tenencia de vivienda entre 1990-2010							
Ciudad	Tenencia	1990			2000			2010	
		Unidades	Porcentaje		Unidades	Porcentaje		Unidades	Porcentaje
Zona Metropolitana del Valle de México	Propia	2.247.127	69,9		3.102.826	73,7		3.620.467	69,7
	Alquiler	693.401	21,6		728.778	17,3		1.000.642	19,3
	Otro tipo	274.817	8,5		380.099	9,0		569.945	11,0
	Total	3.215.345	100		4.211.703	100		569.945	100
Zona Metropolitana de Guadalajara	Propia	322.851	68,1		431.305	67,7		701.668	64,1
	Alquiler	113.860	24,0		152.883	24,0		279.455	24,5
	Otro tipo	37.622	7,9		52.915	8,3		113.769	10,4
	Total	474.333	100		637.103	100		1.094.892	100

Fuente: INEGI (1992, 2001 y 2011).

### *Calidad de las viviendas por tipo de tenencia y zona metropolitana*

En el caso de la ZMVM, independientemente del tipo de tenencia, la calidad de la vivienda muestra una disminución en el período bajo análisis. En 2000 la vivienda en alquiler tuvo menores indicadores de calidad que la vivienda propia; sin embargo, en 2010 esta situación se revirtió y hoy los índices de la vivienda en alquiler son ligeramente superiores o, al menos, similares a los de la vivienda propia. Esto no quiere decir que la primera haya mejorado, sino que la segunda sufrió una mayor pérdida de calidad (cuadro 10.8).

La dimensión que registró mayor deterioro fue el uso del espacio:<sup>17</sup> la calidad buena bajó prácticamente a la mitad en la década 2000–10, con un aumento proporcional de la calidad regular, y de entre 5 y 6 puntos porcentuales de la calidad mala. Algo similar sucedió con los servicios y la infraestructura, ya que la disminución de la categoría buena estuvo acompañada de un crecimiento de la calidad regular para los dos tipos de tenencia. Por último, el índice de calidad de los materiales también mostró el mismo comportamiento, aunque en menor medida.

Por último, se puede agregar que las diferencias entre la vivienda en alquiler y la vivienda en propiedad no son tan marcadas en las dos zonas metropolitanas en estudio, aunque la primera muestra niveles de calidad ligeramente más elevados.

### *Tenencia, tipo de hogar censal y tipo de vivienda habitada por zona metropolitana<sup>18</sup>*

La formación de nuevos hogares está determinada por la dinámica demográfica y, por supuesto, por el contexto socioeconómico, cultural e histórico en que tiene

---

<sup>17</sup> El índice del uso del espacio incluye las variables de cocina exclusiva para cocinar, baño de uso exclusivo de la vivienda y no hacinamiento. El índice de servicios e infraestructura se refiere a que se cuente con electricidad, drenaje, agua entubada dentro de la vivienda y dotación diaria de la misma. El índice de calidad de los materiales e instalaciones considera el tipo de materiales usados en techos, pisos y paredes, y si hay conexiones de gas y el sanitario está conectado a tuberías. El índice de calidad de la vivienda aquí presentado fue construido por Gabriela Ponce Sernicharo. Para una revisión de la metodología, véase Ponce (2005).

<sup>18</sup> En México el Censo de Población y Vivienda de 2010 llama hogares censales a los diferentes tipos de agrupamientos que se forman y habitan una vivienda. Los separa por familiares y no familiares según haya o no parentesco entre sus integrantes. Los hogares familiares son: i) de tipo nuclear (que incluye tanto a los hogares formados por una pareja y sus hijos como a los hogares monoparentales, en los que solamente está presente uno de los padres), ii) familiar ampliado (un hogar nuclear con algún otro familiar que no sea la pareja y los hijos viviendo en él, por ejemplo: un abuelo, un tío, un nieto, etc.), y iii) familiar compuesto (el que se forma con la familia nuclear y alguna otra persona sin

**CUADRO 10.8** ZMVM y ZMG: Índice de uso del espacio, calidad de los servicios y de los materiales e instalaciones de construcción según tenencia de la vivienda, 2000–10

		2000				2010			
		Propia	Alquiler	Otro tipo	Total	Propia	Alquiler	Otro tipo	Total
Zona Metropolitana del Valle de México									
<i><b>Índice de uso del espacio</b></i>	Muy malo	1,5	5,5	6,6	2,7	2,7	5,6	7,7	4,2
	Malo	9,4	17,4	21,4	12,0	15,8	23,5	25,2	19,1
	Regular	32,4	36,4	38,1	33,7	45,6	49,1	42,0	45,8
	Bueno	56,7	40,7	33,9	51,5	36,0	21,8	25,1	31,0
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<i><b>Índice de calidad de los servicios</b></i>	Muy malo	0,1	0,0	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
	Malo	4,5	1,8	8,5	4,4	5,4	1,6	8,3	5,0
	Regular	37,5	41,6	47,8	39,3	53,0	51,3	57,4	53,4
	Bueno	58,0	56,6	43,5	56,2	41,4	47,0	34,2	41,4
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<i><b>Índice de calidad de los materiales</b></i>	Muy malo	1,0	0,6	3,6	1,2	1,4	0,5	2,6	1,4
	Malo	11,6	13,4	22,8	13,1	16,2	14,7	23,1	17,1
	Regular	19,2	23,4	25,6	20,6	28,8	31,1	32,2	29,9
	Bueno	68,2	62,6	48,0	65,1	53,5	53,7	42,1	51,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO 10.8** ZMVM y ZMG: Índice de uso del espacio, calidad de los servicios y de los materiales e instalaciones de construcción según tenencia de la vivienda, 2000–10 (*continuación*)

		2000				2010			
		Propia	Alquiler	Otro tipo	Total	Propia	Alquiler	Otro tipo	Total
<b>Zona Metropolitana de Guadalajara</b>									
<b>Índice de uso del espacio</b>	Muy malo	0,4	0,9	2,2	0,7	0,8	1,0	2,1	1,0
	Malo	6,1	7,2	11,9	6,9	8,4	10,6	12,2	9,6
	Regular	31,4	36,1	39,6	33,3	44,8	50,6	44,3	46,3
	Bueno	62,1	55,9	46,3	59,1	46,0	37,8	41,4	43,1
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Índice de calidad de los servicios</b>	Muy malo	4,1	0,5	7,3	4,0	0,0	0,0	0,2	0,1
	Malo	27,9	6,0	33,4	26,0	3,1	1,3	14,9	4,3
	Regular	32,4	39,1	33,5	33,3	20,9	14,1	23,8	19,4
	Bueno	35,5	54,5	25,7	36,7	76,0	84,5	61,2	76,2
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Índice de calidad de los materiales</b>	Muy malo	0,5	0,5	2,3	0,7	0,5	0,4	1,1	0,6
	Malo	6,1	6,4	15,6	7,1	7,9	6,7	17,1	8,9
	Regular	19,2	18,4	25,6	19,6	21,8	20,6	24,4	21,8
	Bueno	74,2	74,8	56,5	72,6	69,8	72,3	57,4	68,7
	Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: INEGI (2000 y 2010). (Muestras del 10% del cuestionario ampliado.)

lugar. En ese sentido, del total de hogares que alquilan en ambas metrópolis, algo más del 89% está conformado por familias nucleares y ampliadas: en la ZMVM un 7,4% de los que rentaban en 2010 eran hogares unipersonales, contra un 5,9% en la ZMG (cuadro 10.9).

La ZMVM y la ZMG presentan cifras más o menos similares en cuanto a los porcentajes de familias nucleares que residen en una vivienda en propiedad (67,5% y 64,8%, respectivamente). Sin embargo, para la vivienda en alquiler, el porcentaje de familias nucleares varía de una ciudad a otra: un 20,2% para la ZMVM y un 26,9% para la ZMG.

En el caso de los hogares ampliados, en la ZMVM un 78,1% habita en una vivienda propia, mientras que el 13,1% alquila. En cambio, en la ZMG no solamente es menor el porcentaje de los hogares ampliados en viviendas de su propiedad (69,1%) sino que también es mucho mayor el porcentaje de quienes arriendan (19,7%).

Respecto de los hogares ampliados, en la ZMVM hay un mayor número de hogares unipersonales que ocupa vivienda en propiedad, en relación con la ZMG (29,1% y 25,7%, respectivamente). La conversión de la ZMVM en una zona de fuerte expulsión de población en edad de formar nuevos hogares (población adulta joven) —aunque sigue siendo también la zona de mayor atracción de migrantes a nivel nacional— no solo ha reducido el número de viviendas en alquiler sino que también ha significado un mayor envejecimiento de la población, gracias a lo cual el número de hogares capaces de acumular el capital necesario para adquirir una vivienda propia es mayor en relación con la ZMG.

Como ya se mencionó, la inmensa mayoría de los departamentos de todo el país, alrededor de un 62%, se encuentra concentrada en la ZMVM, sobre todo en las delegaciones Cuauhtémoc, Benito Juárez y Miguel Hidalgo del Distrito Federal, donde representan un 31,5% de todas las viviendas (cuadro 10.10).

En la ZMG un 9,6% de las viviendas son apartamentos en edificios, y un número importante se encuentra en el municipio de Guadalajara. Pese a su más bajo porcentaje de apartamentos en relación con la ZMVM, casi la mitad de todos ellos está alquilada (un 48% en arriendo frente a un 46,8% habitado por sus propietarios). En cambio, las casas independientes son habitadas en más de dos tercios por sus propietarios y solamente en un 22,5% por inquilinos. Más de la mitad de las viviendas en vecindad y los cuartos de azotea son alquilados.

---

parentesco). Por su parte, los hogares no familiares son: i) de tipo unipersonal (formados por una sola persona) y ii) no familiar de co-residentes (formados por dos o más personas sin relación de parentesco).

**CUADRO 10.9** ZMVM y ZMG: tipo de hogar censal según tenencia de la vivienda, 2010

Tipo de hogar censal	Tenencia por tipos de hogar (%)			Tipos de hogar por tenencia (%)		
	Propiedad	Alquiler	Otro tipo	Propiedad	Alquiler	Otro tipo
<b>ZMVM</b>						
Familiar nuclear	59,6	70,0	66,4	63,1	67,5	12,3
Familiar ampliado	31,8	19,4	18,4	26,8	78,1	8,8
Familiar compuesto	0,6	0,8	0,3	0,6	77,4	4,3
Familiar no especificado	1,8	1,8	1,7	1,8	70,4	11,1
No familiar unipersonal	6,0	7,4	13,0	7,5	57,1	17,2
No familiar de co-residentes	0,1	0,5	0,1	0,2	39,8	5,9
No especificado	0,1	0,2	0,1	0,1	60,2	13,1
Total	100	100	100	100	69,1	11,8
<b>ZMG</b>						
Familiar nuclear	61,1	70,6	54,0	62,7	64,8	8,4
Familiar ampliado	31,0	19,3	30,0	27,6	69,1	11,1
Familiar compuesto	0,6	1,2	0,3	0,7	70,1	3,6
Familiar no especificado	1,3	2,0	1,6	1,6	58,4	13,1
No familiar unipersonal	5,8	5,9	13,8	7,0	53,6	17,3
No familiar de coresidentes	0,1	0,8	0,2	0,3	31,2	3,0
No especificado	0,1	0,1	0,1	0,1	44,7	8,3
Total	100	100	100	100	64,5	9,8

Fuente: INEGI (2010). (Cuestionario ampliado.)

**CUADRO 10.10** ZMVM y ZMG: tipo de vivienda particular habitada según el tipo de tenencia, 2010

	Propiedad	Alquiler	Otro tipo	Total	Propiedad	Alquiler	Otro tipo	Total
Tipo de vivienda particular	Tenencia por tipos de hogar (%)				Tipos de hogar por tenencia (%)			
ZMVM								
Casa independiente	80,1	54,3	85	75,8	73,2	13,7	13,2	100
Apartamento en edificio	16,9	31,7	8,8	18,8	62,3	32,3	5,5	100
Vivienda en vecindad	1,6	12,4	4,9	4,1	27,8	58,2	14	100
Vivienda en cuarto de azotea	0,1	0,6	0,4	0,2	22,7	52,2	25	100
No especificado	1,3	1	0,9	1,2	75,2	15,8	9	100
Total	100	100	100	100	69,2	19,1	11,7	100
ZMG								
Casa independiente	92	77,2	93,8	88,3	67,1	22,5	10,4	100
Apartamento en edificio	7	18	5,2	9,6	46,8	48	5,3	100
Vivienda en vecindad	0,2	3,8	0,5	1,2	10,4	85,4	4,2	100
Vivienda en cuarto de azotea	0	0,1	0,2	0,1	4,5	57,1	38,4	100
No especificado	0,8	0,8	0,3	0,8	71,2	25,3	3,5	100
Total	100	100	100	100	64,5	25,7	9,8	100

Fuente: INEGI (2010). (Cuestionario ampliado.)

### *Tenencia según nivel de ingreso del jefe de hogar*

Al analizar la tenencia y el ingreso de los habitantes de las dos zonas metropolitanas, se puede observar que son relativamente pocos los que alquilan y no tienen ningún ingreso. Independientemente del ingreso, en la ZMVM casi un quinto de los jefes de hogar alquila la vivienda que habita y en la ZMG más de un cuarto de

**CUADRO 10.11** ZMVM y ZMG: salarios mínimos de los jefes de hogar según el tipo de tenencia, 2010

Salarios mínimos	Propiedad			Total	Tipos de hogar por tenencia (%)			Total
	Propiedad	Alquiler	Otro tipo		Propiedad	Alquiler	Otro tipo	
ZMVM								
Sin salario	1,5	0,8	1,1	1,3	76,4	12,9	10,7	100
Menos de 1	5,6	4,6	7,6	5,7	65,4	17,7	16,9	100
1 a menos de 2	20,0	21,2	27,4	21,2	62,1	21,7	16,2	100
2 a menos de 3	21,5	23,8	29,3	23,0	61,5	22,5	16,0	100
3 a menos de 4	12,8	12,9	12,4	12,8	65,8	22,0	12,2	100
4 a menos de 5	8,0	8,2	6,3	7,8	67,3	22,7	10,0	100
5 a menos de 10	12,5	11,8	6,2	11,5	71,0	22,2	6,8	100
10 y más	18,0	16,7	9,7	16,7	71,0	21,7	7,3	100
Total	100	100	100	100	65,8	21,7	12,5	100
ZMG								
Sin salario	1,3	0,5	1,5	1,1	73,0	13,1	14,0	100
Menos de 1	3,3	2,7	3,8	3,2	64,9	23,1	12,1	100
1 a menos de 2	11,5	12,8	13,1	12,0	59,5	29,5	11,1	100
2 a menos de 3	20,2	23,7	25,8	21,8	57,7	30,2	12,1	100
3 a menos de 4	15,1	18,0	20,9	16,5	56,8	30,2	12,9	100
4 a menos de 5	11,1	11,4	18,1	11,9	57,8	26,6	15,5	100
5 a menos de 10	15,9	15,2	8,1	14,9	66,3	28,2	5,5	100
10 y más	21,5	15,7	8,7	18,6	71,8	23,4	4,8	100
Total	100	100	100	100	62,1	27,7	10,2	100

Fuente: INEGI (2010). (Cuestionario ampliado.)

ellos es inquilino. No obstante, se debe señalar que se aprecia un ligero incremento de este tipo de tenencia en las dos áreas en el rango que cubre entre tres y diez salarios mínimos (cuadro 10.11).

O sea: la población de las clases medias (media-baja y media-media) es la que toma con mayor frecuencia una vivienda en alquiler. Este no es el caso de las clases bajas, las que posiblemente tengan una vivienda propia, pero en lugares relativamente periféricos, insalubres, con pendiente elevada, entre otras desventajas, y en donde se acomodan los parientes que vayan llegando, hasta que se puedan ubicar en otro lugar. Tampoco es la situación de las clases media-alta y alta, esta última minoritaria y con recursos suficientes para comprar una o más viviendas en donde lo deseen.

## EL MERCADO DE VIVIENDAS EN ALQUILER: LA SITUACIÓN ACTUAL EN LA ZONA METROPOLITANA DEL VALLE DE MÉXICO

Con el fin de observar la heterogeneidad del tipo de vivienda ofrecida en alquiler, sus precios y su localización en la ZMVM, así como hacia quién está dirigida la oferta, se tomaron los anuncios publicados en la sección “aviso-oportuno.com.mx” del periódico *El Universal* durante el mes de mayo de 2012. En particular se realizaron llamadas telefónicas con respecto a 70 ofertas de cuartos en alquiler para conocer algunas características de las viviendas ofrecidas. Además, se efectuaron entrevistas semiestructuradas con promotores de bienes raíces, profesionales del ramo inmobiliario, dos abogados, un contador y propietarios e inquilinos de diferentes estratos sociales. Por otro lado, y sabiendo que la oferta de vivienda en alquiler en las colonias populares no se publica en los periódicos y medios electrónicos, se realizó un trabajo de campo en tres colonias de origen irregular: Obrero Popular, Lomas de San Lorenzo Tezonco y San Felipe de Jesús.

### Localización de la oferta de vivienda en alquiler

Un primer aspecto a destacar comprende la heterogeneidad y la centralidad de la ubicación de la vivienda que se ofrece en alquiler a través de los periódicos. De un total de 1.741 registros de avisos clasificados, un 63,2% correspondía a apartamentos, un 18,8% a cuartos, un 13,2% a casas y un 4,9% a la categoría “amueblados” (apartamentos o casas). Del total de la vivienda ofrecida en alquiler, un 93,6% se localiza en el Distrito Federal y un 50% se concentra en dos delegaciones centrales (Benito Juárez y Cuauhtémoc) y una delegación de primer contorno (Coyoacán) (mapa 10.1). En efecto, la oferta de vivienda en alquiler en los municipios

periféricos de la ZMVM es muy poca, a pesar de que el censo de 2010 señala que en ellos se localizan 420.535 viviendas deshabitadas, lo que representa un 66,5% del total de viviendas de la zona.

Esta paradoja entre la existencia de vivienda deshabitada en la periferia y la captación de poca oferta de vivienda en alquiler en la misma zona tiene varias explicaciones. Primero, en los municipios periféricos habita población de escasos recursos y, en consecuencia, la vivienda en alquiler que se ofrece no aparece en los periódicos, sino que se expone directamente mediante avisos en puertas y ventanas en las colonias populares. Esta situación tiende a subestimar su oferta. Segundo, en la periferia también existe vivienda para población de estratos medios, que ha sido financiada mediante la política habitacional y que corresponde en parte a la vivienda deshabitada registrada por el censo de 2010. De hecho, alrededor del 25% de esta vivienda ha sido abandonada, debido a su localización periférica y/o la mala calidad de su construcción, la distancia a los principales centros de trabajo, el tiempo de traslado y el costo del transporte (SHF, 2010). Esta situación está generando también un incremento de la cartera vencida, posiblemente porque los hogares deben mudarse a una vivienda en alquiler pero mejor localizada.

Algunas investigaciones señalan que un 97% de los trabajadores vive y lleva adelante sus ocupaciones o empleo en el Distrito Federal, mientras que cerca de una tercera parte (29%) reside en los municipios conurbados, pero trabaja en el Distrito Federal. La situación de estos últimos se explica en gran parte por el alto precio del suelo en la ciudad, lo que hace imposible el acceso a la vivienda en propiedad para los sectores de menores ingresos. De esta manera, el desplazamiento de esos trabajadores hacia el Distrito Federal responde al hecho de que ahí se concentra la mayoría de los empleos de la ZMVM, los cuales son además mucho mejor remunerados (Salazar e Ibarra, 2006).

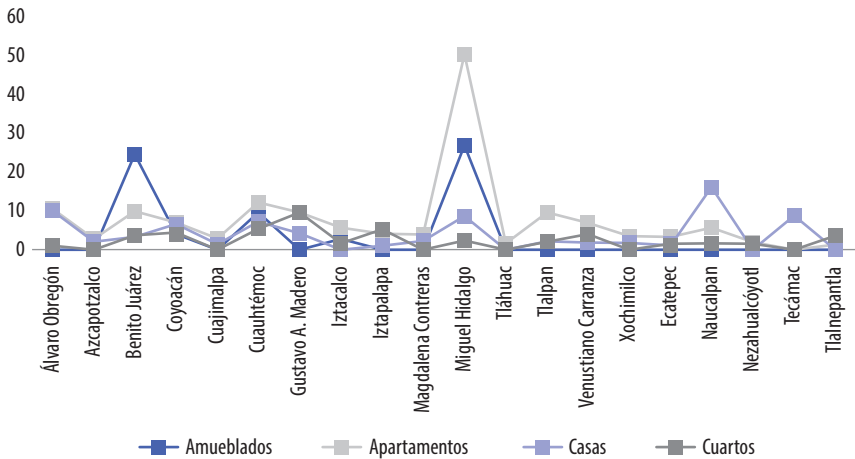
Respecto de los precios del alquiler, los apartamentos y las viviendas amuebladas son los que presentan los rangos de variación más grandes, sobre todo en las delegaciones centrales, especialmente en Miguel Hidalgo y Benito Juárez (gráfico 10.6).<sup>19</sup> Los datos permiten afirmar que esas delegaciones centrales de la

---

<sup>19</sup> El gráfico muestra la diferencia porcentual entre el precio máximo y el precio mínimo en cada localidad. Por ejemplo, en la delegación Miguel Hidalgo, la variación de precios de vivienda en apartamentos llega a ser de 1 a 50 (Méx\$1.000 a Méx\$50.000 pesos), y en la delegación Benito Juárez, de 1 a 25 veces; en las demás delegaciones centrales, como Cuauhtémoc, y en algunas del primer contorno, como Álvaro Obregón y Gustavo A. Madero, el rango de variación del precio de la renta de viviendas llega a ser de 1 a 10 veces. El resto de las unidades político-administrativas presenta menos oferta y mayor homogeneidad en los precios.



**GRÁFICO 10.6** Variación en los precios por tipo de vivienda en alquiler en delegaciones y municipios de la ZMVM



Fuente: Elaboración propia.

incluso en colonias pericentrales que ya se habían consolidado después de haberse iniciado como asentamientos informales.

Esta aseveración se confirmó en el trabajo de campo que se llevó a cabo en las colonias populares. Por ejemplo, en la colonia Obrero Popular, localizada en la delegación Azcapotzalco del Distrito Federal, se están levantando edificios de apartamentos para la venta con un precio promedio de Méx\$15.000 por metro cuadrado construido. Si se considera que para agosto de 2012 el precio promedio que se pagaba por un alquiler correspondía a alrededor del 0,7% del valor de la propiedad, un inquilino tendría que pagar Méx\$8.400 mensuales para alquilar un apartamento de 80 metros cuadrados en esa colonia. A la par, existen aún en la misma colonia viejos edificios de cuatro pisos en donde se arriendan cuartos de azotea por Méx\$1.000 mensuales y cuartos (que tanto los propietarios-arrendadores como los inquilinos entrevistados denominaron “apartamentos”) en vecindades totalmente consolidadas con precios que van de Méx\$2.000 a Méx\$3.500 mensuales, ambos con superficies de alrededor de 50 metros cuadrados.

La colonia Obrero Popular presenta actualmente una gran diversidad de vivienda en alquiler para la población de bajos ingresos, pero exhibe a la vez una oferta de apartamentos para la venta en edificios nuevos construidos por grandes empresas para sectores medios de la población. Dado que esta colonia se conformó en los años treinta y ha tenido un largo proceso de consolidación, podría estar experimentando un proceso de aburguesamiento, ya que la población que

originalmente llegó a la zona no cuenta con recursos para comprar los apartamentos nuevos, que por su localización pericentral son altamente demandados por grupos que sí tienen acceso a créditos hipotecarios. Cabe destacar que, de cambiar la tipología de “apartamento en vecindad” a “apartamento en edificio” sin una política de vivienda en alquiler que permita a los inquilinos actuales permanecer en la colonia, los descendientes de los pobladores originarios serán poco a poco desplazados de la zona. Este efecto ya se está observando con la disminución del tipo de vivienda de “cuartos de azotea” para alquiler.

También se encontraron valores de alquiler similares entre los apartamentos de más bajo precio, los cuartos ofrecidos a través de [aviso.oportuno.com.mx](http://aviso.oportuno.com.mx) del periódico *El Universal* y los declarados en las entrevistas realizadas en las colonias de origen irregular que se analizaron. Los precios más bajos de cuartos ofrecidos en alquiler se hallan en los rangos de las colonias informales estudiadas. En las colonias San Lorenzo Tezonco y San Felipe de Jesús los precios pagados por los inquilinos entrevistados estuvieron en un rango de Méx\$800 a Méx\$1.500 (entre un 42% y un 80% del salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal).<sup>21</sup> En la colonia Obrero Popular los cuartos de vecindad arrojaron precios que oscilan entre Méx\$1.000 y Méx\$2.200 (desde un 50% y hasta un salario mínimo mensual), mientras que los apartamentos ascendieron a Méx\$4.800 mensuales (2,5 salarios mínimos).

Si bien los datos aquí presentados provienen de un estudio exploratorio, lo expresado podría interpretarse como que los precios de alquiler en las colonias periféricas son extremadamente altos si se consideran las diferentes condiciones de accesibilidad a empleos, el costo del transporte y el equipamiento que se brinda. Sin embargo, es importante recordar que los cuartos ofrecidos para alquiler a través de los periódicos están dirigidos a una sola persona, mientras que en las colonias periféricas y de origen informal habitan hogares de varios miembros. Se puede afirmar que los cuartos en las colonias Obrero Popular y San Lorenzo Tezonco no son tan diferentes entre sí en cuanto a tamaño y calidad, pero sí lo son en relación con San Felipe de Jesús, donde dichos cuartos están mucho menos consolidados.

### Arrendadores de vivienda formal: de inversionistas locales a subarrendadores

A partir del trabajo cualitativo se comprueba que en México no hay “inversionistas capitalistas” que estén produciendo vivienda a gran escala para alquilar, pero sí

---

<sup>21</sup> El salario mínimo general en el Distrito Federal establecido desde enero de 2012 es de Méx\$62,33 diarios, lo cual equivale a Méx\$1.901,07 mensuales ([www.sat.gob.mx](http://www.sat.gob.mx)).

existe un número importante de personas físicas o “inversionistas domésticos” (Jaramillo, 2002), que por diferentes motivos invierten en vivienda en alquiler. A igual que lo hicieron otros investigadores (UN-Habitat, 2003; Abramo, 2008; Gilbert y Varley, 1991; Gilbert, 1990 y 2001), se encontró que hay una gran oferta y demanda de vivienda en alquiler para diferentes sectores de la población, y que se trata de una opción de ingreso a diferentes escalas.

De acuerdo con los agentes de bienes raíces entrevistados, “la vivienda en alquiler es muy socorrida” tanto para los propietarios como para los inquilinos de los estratos alto y medio-alto de la población. Los consultados aseguraron que la vivienda en alquiler es un negocio estable y seguro, y que los inversionistas domésticos son en su mayoría personas físicas que invierten en bienes raíces destinados al estrato de población que ostentan. Además, manifestaron que los requisitos de formalidad jurídica de la propiedad no constituyen un impedimento para que florezca el alquiler de vivienda, ya que este submercado es menos exigente que el de venta: en México más del 95% del arriendo de vivienda se realiza con contratos privados que no se registran ni se declaran ante Hacienda.

Los “inversionistas domésticos” entrevistados confirmaron que adquirir una segunda vivienda para alquiler era una buena inversión, que “los bienes inmuebles no se deprecian, y siempre suben de valor”, y que el ingreso obtenido por el alquiler de una vivienda es más alto que los intereses ofrecidos al ahorro por la banca. En efecto, en junio de 2012, el rendimiento en una cuenta de inversión a plazo fijo en el banco BBVA Bancomer era del 3,04% anual y el rendimiento de una inversión en Certificados de la Tesorería (CETES) era del 4,27%,<sup>22</sup> mientras que el rendimiento promedio obtenido por el alquiler de un apartamento ascendía al 7,63% anual.

Se pueden observar tres grupos de propietarios-arrendadores: viudas que heredan recursos económicos, parejas adultas con viviendas grandes e inversionistas domésticos jóvenes. Gran parte de las viudas no ha realizado trabajos remunerados, y no sabe cómo y en qué invertir el excedente de liquidez, de modo que ve en el alquiler de un inmueble un ingreso estable y seguro para la vejez. Las parejas adultas que se han quedado solas en una casa grande utilizan los recursos que antes invertían en la educación de sus hijos para adquirir una vivienda más pequeña donde habitar y alquilar la vivienda familiar. Esta población de inversionistas locales tiene alrededor de 60 años de edad, cuenta con una pensión y/o ahorros, y ya ha descargado la responsabilidad económica de mantener a los hijos.

---

<sup>22</sup> Por otra parte, la inflación calculada a junio de 2012 era del 0,34% mensual y del 3,85% anual. Para obtener más datos véase [http://www.bancomer.com.mx/casadebolsa/casab\\_anualterra\\_indfin.HTML](http://www.bancomer.com.mx/casadebolsa/casab_anualterra_indfin.HTML).

En menor proporción, se encontraron inversionistas locales jóvenes. Se trata de personas físicas que tienen dinero, ya sea por herencia o porque les fue bien en un negocio, y diversifican sus ingresos invirtiendo en bienes raíces. En general, son profesionistas mayores de 40 años, relacionados con el sector inmobiliario y que saben que el precio de una vivienda usada tiene un valor hasta 30% inferior al de una vivienda nueva. Por eso, compran viviendas usadas y amplias, las remodelan y las subdividen en apartamentos para alquilar, de modo de obtener una mayor ganancia que la que obtendrían por arrendar la propiedad original sin subdividirla. Esta modalidad de subdivisión de bienes inmuebles se presenta en colonias muy demandadas por su cercanía a lugares de trabajo y también en zonas vecinas a universidades.

Además, se detectó el grupo de subarrendadores que ofrecen cuartos para alquilar. De las entrevistas realizadas vía telefónica, menos de una tercera parte de los arrendadores de cuartos era propietaria, dos terceras partes eran inquilinos que subarrendaban cuartos en casonas, o cuartos con baño compartido, tipo “pensión”, o en edificaciones ampliadas en donde es común el alquiler tipo pensión para gente joven. La gran mayoría de quienes ofrecen cuartos en alquiler son personas físicas, hombres o mujeres de entre 43 y 65 años de edad, que viven solos y arriendan cuartos en la vivienda que habitan con el propósito de compensar la pérdida del trabajo o las bajas jubilaciones. En cambio, los inquilinos de estos cuartos son jóvenes estudiantes y trabajadores que eligen residir cerca de sus lugares de actividad principal, ya que requieren compartir el alquiler para compensar el costo de accesibilidad.

### **Inquilinos potenciales: la población demandante de vivienda en alquiler**

Los inquilinos de vivienda producida en el mercado formal presentan características muy heterogéneas. Se trata principalmente de parejas jóvenes que inician su vida en unión y buscan apartamentos cerca de los centros de trabajo; individuos que desean independizarse del hogar parental formando hogares unipersonales o no parentales (es decir, compuestos por estudiantes o compañeros de trabajo) cerca de los lugares de trabajo o de estudio; individuos con recursos propios que ingresan a la vida laboral; personas de edad mediana (entre 40 y 55 años) que se encuentran en proceso de divorcio; y, en menor medida, parejas de adultos mayores o empleados extranjeros altamente calificados traídos a México por grandes corporaciones.

Esto parece indicar que la oferta de vivienda en alquiler está segmentada por el tipo de inquilino y que la demanda de apartamentos en alquiler se asocia a la transición a la vida adulta, en menor medida a etapas intermedias de crisis familiar

(procesos de divorcio), y/o a etapas finales del ciclo de vida del hogar o a la migración internacional de profesionistas y ejecutivos de alto nivel.

### Propietarios-arrendadores e inquilinos de viviendas en colonias populares

En las colonias populares el estatus de arrendador no responde al concepto de “inversionistas domésticos” (Jaramillo, 2008), sino que se construye más bien a partir de la “lógica de la necesidad” (Abramo, 2008; 2012), y como una estrategia de supervivencia. Los propietarios-arrendadores son en su mayoría hombres viudos o separados de 60 años o más, que no compran una vivienda para alquilarla sino que subdividen para arriendo el predio que habitan cuando sus hijos casados o unidos ya se han independizado. En menor medida se trata de propietarios de terrenos que han construido cuartos en forma de vecindad para alquilar.

En este tipo de colonias no se observaron fines de rendimiento económico como en el caso de los propietarios de vivienda formal. Si bien existe un beneficio económico adicional para el propietario que alquila una vivienda en el mismo predio donde habita, se perciben los mismos hallazgos de otras investigaciones realizadas para la región latinoamericana (Gilbert, 2010; Parias, 2008; Abramo, 2008 y 2012): sobre la vivienda producida en suelo sin seguridad jurídica se establecen derechos de propiedad con reglas implícitas de reciprocidad. Así, alquilar permite estructurar las redes sociales, pero la vivienda informal también tiene el potencial de generar otro valor de uso: el empleo. En una de las colonias objeto de estudio se ha desarrollado un submercado de alquiler importante para estudiantes, profesores y personal administrativo de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. En algunos casos, el arriendo de cuartos se acompaña de una gran proliferación de “comedores” que solo se abren en período escolar.

En las colonias de origen informal la condición de inquilino está vinculada principalmente a la necesidad de tener un lugar donde habitar, de manera que la oferta de vivienda a la cual se accede consiste en su mayor parte de “cuartos” o “apartamentos” en predios compartidos.<sup>23</sup> Dentro de esta categoría de inquilinos hay parejas jóvenes que iniciaron su vida en unión y que, después de permanecer como “allegados” con los padres de alguno de los dos, buscan una vivienda en alquiler, independiente pero cerca del hogar parental; hogares

---

<sup>23</sup> La categoría de cuarto o apartamento es adjudicada por los mismos inquilinos. Les llaman cuarto cuando están en colonias menos consolidadas y apartamento cuando habitan en colonias de mayor nivel de consolidación y ya regularizadas.

extendidos, con jefatura femenina, que incluyen la presencia de abuelas y niños, así como de tíos y hermanos sin trabajo; y, en menor medida, hogares sin jefatura integrados principalmente por estudiantes en colonias cercanas a centros educativos.

### La condición jurídica de los submercados de alquiler en México

Los submercados de alquiler están regidos por dos tipos diferentes de normas: las que tutelan las relaciones entre propietario-arrendador e inquilino y las que definen las obligaciones del propietario-arrendador con el fisco. Propietarios e inquilinos asumen derechos y obligaciones diferentes en viviendas producidas en el sector formal e informal así como en los distintos estratos socioeconómicos de la población. El cumplimiento de las disposiciones que regulan la duración de los contratos, el incremento del monto del precio del alquiler o el pago de mejoras al inmueble depende de la existencia o no de un contrato escrito, del nivel socioeconómico del propietario-arrendador e inquilino, y del tipo de vínculo existente entre ellos.

La relación cotidiana entre propietario-arrendador e inquilino es más frecuente en las colonias de origen informal, donde la vivienda puede llegar a adquirir un valor no monetario para ambos actores. Al compartir el predio arrendador e inquilino, la convivencia exige un buen trato y conlleva el intercambio de favores y reciprocidades que se afianzan con la permanencia de la relación en el tiempo. Una desventaja para los inquilinos en estas colonias es que a menudo los propietarios se niegan a hacerse cargo de los gastos de mejoramiento de las viviendas alquiladas, siendo común la expresión “el que usa las cosas arregla lo que daña”.

En cuanto al marco legal impositivo, se confirma que casi la totalidad de los propietarios-arrendadores, independientemente de su estrato socioeconómico, no declara el monto que recibe del alquiler de la vivienda, no paga los gravámenes y no entrega comprobantes fiscales a sus inquilinos. Los propietarios-arrendadores advierten al inquilino que, de tener que entregarles el recibo fiscal, incrementarán el precio del alquiler en la proporción del costo de los impuestos. En consecuencia, los inquilinos no lo exigen, porque además el pago del alquiler no es deducible de impuestos. De manera que la práctica de no pagar impuestos por concepto de alquiler habitacional es generalizada y se ha institucionalizado independientemente de la forma de producción de la vivienda. En suma, es el “habitus” (Bourdieu, 2003) del incumplimiento de la ley, y no los mercados formal o informal de la vivienda, lo que determina el comportamiento de los actores en el submercado de alquiler.

## LOS OBSTÁCULOS AL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN ALQUILER

En México, las tres alternativas básicas que encuentra la población para resolver su problemática habitacional son: la autoproducción y el autofinanciamiento, que toca a los dos extremos de la pirámide de ingresos (altos y bajos);<sup>24</sup> la adquisición de vivienda por medio de un crédito hipotecario de entidades privadas o públicas, accesible para los sectores alto, medio y medio-bajo; y el alquiler, que es socorrido por todos los sectores poblacionales en distintas circunstancias (Coulomb, 2006). A medida que la oferta de vivienda en el país se fue concentrando desde los años setenta en las dos primeras alternativas, la importancia del arrendamiento ha ido disminuyendo, aunque —como se ha señalado— se incrementó en el último período intercensal.

En este sentido, para los sectores medios y populares la alta proporción de población que declara habitar en vivienda propia se explica por dos factores principales: la política habitacional de “todos propietarios” instrumentada por las instituciones del Estado y la proliferación de asentamientos irregulares.

Uno de los obstáculos para el desarrollo de la vivienda en alquiler en México lo constituye, en sí mismo, el proceso histórico de las acciones gubernamentales en materia de suelo y vivienda, las cuales desde los años setenta han excluido de los programas la alternativa de arrendamiento de forma sistemática. La política habitacional ha privilegiado la producción de vivienda nueva terminada, asignada en propiedad mayormente a trabajadores del sector formal de ingresos medios-bajos. La existencia de una gran oferta de vivienda en propiedad y de facilidades crediticias para su adquisición, parte de entidades financieras tanto públicas como privadas, limita enormemente el mercado de vivienda en alquiler.

En el ámbito de la política habitacional de “todos propietarios” (Coulomb, 2006), los programas de vivienda en alquiler han sido muy escasos: en los 40 años que han transcurrido desde la consolidación del sistema institucional de vivienda en 1972, únicamente dos organismos, el Fovi y el Fondo de Vivienda Militar-Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Fovimi-Issfam) han

---

<sup>24</sup> La modalidad de autoproducción habitacional en el caso de los sectores de altos ingresos consiste en vivienda construida por encargo en fraccionamientos legales para el uso propio de los habitantes, y constituye desde un inicio un hábitat totalmente consolidado; en el caso de los sectores de bajos ingresos, la autoproducción habitacional se desarrolla inicialmente sobre predios irregulares y la vivienda se construye progresivamente, de manera que representa un hábitat precario, que se va consolidando a lo largo del tiempo. Esta última forma de producción de los sectores populares es mayoritaria en las ciudades mexicanas.

ofrecido esta modalidad dentro de su apertura programática. Entre 1983 y 1989, el Fovi instrumentó una línea de crédito para los promotores privados que invirtieran en la producción de vivienda nueva de interés social para alquiler. Sin embargo, este programa no tuvo éxito, dado que en ese período su participación representó solo un 9,5% del total de acciones financiadas por el Fovi y un 2,9% del total de las del conjunto de los organismos que componen el sistema institucional de vivienda.<sup>25</sup> Desde 1989 la demanda de créditos puente del Fovi para esta modalidad disminuyó notablemente y al principio de los años noventa este organismo dejó de otorgar créditos para vivienda en alquiler.

A partir del primer lustro de la década de 1990, el único organismo habitacional que continuó otorgando financiamiento para vivienda en alquiler fue el Fovimi-Issfam. La inclusión de este tipo de programas en este organismo tiene que ver con el hecho de que su población derechohabiente son los militares, los cuales están sujetos a una movilidad constante en las distintas entidades de la República. No obstante, este tipo de financiamiento representa una porción minoritaria del total de acciones del organismo. Entre 2001 y 2011 el Fovimi-Issfam otorgó 1.045 créditos para vivienda completa en arrendamiento, lo que representa apenas un 0,01% del total de financiamiento de los organismos habitacionales públicos en ese período. Durante la presidencia de Vicente Fox (2001–06) solo se proporcionaron 181 créditos para vivienda en alquiler, que se concentraron en los años 2002 y 2006. Durante el gobierno de Felipe Calderón (2007–11), el financiamiento otorgado para vivienda en arrendamiento mostró un incremento (864 acciones), pero su participación en el total continuó siendo insignificante (Conavi, 2012).

En el sexenio 2001–06, los dos programas que congregaron la mayor proporción de financiamiento fueron el de vivienda completa (60,9%, cuya casi totalidad corresponde al subprograma de vivienda nueva) y el de mejoramiento físico de la vivienda (32,21%). Los principales cambios que se presentaron en el siguiente período gubernamental (2007–11) fueron el gran incremento de la participación del programa de mejoramiento físico, que alcanzó un 45,9% del total del financiamiento, y la disminución de la participación del programa de vivienda completa, que abarcó un 51,1% del financiamiento. Además, dentro de este último programa, decreció relativamente la importancia de las acciones destinadas a la adquisición de vivienda nueva, y se ampliaron los créditos para la compra de vivienda usada. Sin embargo, cabe destacar que en términos de la inversión total de los organismos

---

<sup>25</sup> Este cálculo se realizó a partir de la cifra aportada por Coulomb (2006), quien reporta que en esos siete años el Fovi financió la construcción de 46.407 viviendas en la modalidad de arrendamiento, lo que se comparó con los datos de las estadísticas de vivienda nacionales (Puebla, 2002: 96).

públicos el programa de vivienda nueva continúa concentrando más del 90% del monto.

Estos cambios posiblemente se relacionen con el hecho de que el actual modelo de promoción habitacional está presentando síntomas de agotamiento, como la saturación del mercado de vivienda en la periferia y las múltiples quejas de los habitantes de viviendas nuevas por la falta de servicios, la mala calidad de las propiedades y las distancias de los conjuntos habitacionales desde los centros de trabajo. A estos problemas se añade la limitada capacidad de los gobiernos municipales para atender las demandas de los nuevos pobladores y, más recientemente, el incremento de la cartera vencida en las instituciones habitacionales. Todo ello pone de relieve la necesidad de plantear nuevas alternativas en la política habitacional, dentro las cuales los programas de vivienda en alquiler cobran importancia.

Un segundo constreñimiento al desarrollo de la producción de vivienda en arriendo se relaciona con la existencia del mercado informal de suelo como la mayor oferta habitacional para la población de menores recursos. La incapacidad económica de esta población para acceder a una vivienda en el mercado formal ha mantenido las ocupaciones irregulares de suelo y la autoconstrucción como una alternativa habitacional. Esta situación implica el acceso al suelo como poseedor y la expectativa de convertirse en propietario a través de los programas de regularización implementados por el Estado desde los años setenta. Sin embargo, como se ha mencionado, en este sector de la población surge un submercado de alquiler habitacional cuando los asentamientos se consolidan y quedan mejor ubicados dentro de la estructura urbana, no obstante el hecho de que estas viviendas presentan algunas condiciones de precariedad.

La idiosincrasia acerca del valor de la propiedad de la vivienda como patrimonio, ampliamente difundida en las sociedades capitalistas en general y en México en particular, constituye otro obstáculo para el desarrollo de la vivienda en alquiler. Es común escuchar en los hogares que el monto destinado al pago del arriendo “va para otro” a lo largo de los años o que “es dinero tirado a la basura”, y que podría haberse destinado al pago de un crédito para la adquisición de una vivienda propia y la constitución de un patrimonio familiar. Esta población omite reflexionar que para acceder a un crédito hipotecario necesita de un monto de dinero del que no dispone porque no tiene capacidad de ahorro.

Debido a lo anterior, la opción de tomar una vivienda en alquiler es vista solamente como una situación temporal y/o coyuntural, y la demanda queda circunscrita a ciertos grupos de la población: nuevos hogares que esperan estabilizarse e incrementar sus ingresos para ser propietarios; situaciones de divorcios, conflictos familiares o jóvenes que se independizan de la familia parental; necesidad de una localización accesible para la actividad que se desarrolla (estudiantes, trabajadores);

reducción del tamaño del hogar y, por ende, de la necesidad de espacio; requerimientos de condiciones específicas de la vivienda (por ejemplo, en el caso de adultos mayores); estadia temporal en una ciudad, etc.

La inseguridad en las fuentes de ingreso de la población y la inestabilidad laboral constituyen una razón de peso que desalienta a los propietarios-arrendadores, sobre todo los del sector más formalizado. La inestabilidad laboral genera desconfianza hacia los potenciales inquilinos, por lo cual se les exige presentar avales o fiadores con bienes raíces, entregar un comprobante de ingresos y realizar un depósito equivalente a dos o tres meses de alquiler. Tales requisitos son muy difíciles de cumplir para buena parte de la población. En cambio, en las colonias de origen informal prima el requisito de la confianza, y lo que se solicita es ser conocido por el propietario, ya sea por haber sido habitante regular de la colonia o por recomendación de algún conocido; no obstante, el riesgo de la falta de pago prevalece. En este sentido, las complicaciones para los procesos de desalojo, que llevan tiempos largos y juicios costosos, inhiben la oferta de vivienda en alquiler.

Otro factor que limita significativamente el submercado de alquiler, para el caso de los promotores inmobiliarios, es que la recuperación de la inversión es mucho más lenta cuando se produce vivienda para arriendo que cuando se produce para vender. Los altos costos de mantenimiento y reparaciones en los inmuebles arrendados deben ser asumidos por el propietario y no por el inquilino. Por otra parte, se genera la necesidad de llevar la administración y los asuntos legales, para lo cual, en los casos de grandes emprendimientos, se deben contratar despachos profesionales. Además, la carga impositiva se suma al total de los ingresos percibidos, y es necesario contratar seguros para cuando los inquilinos dañan los inmuebles o dejan de pagar el arriendo. Todos estos factores constituyen un gran obstáculo para el desarrollo de la promoción inmobiliaria rentista, al mismo tiempo que encarecen la vivienda en alquiler para los potenciales clientes. Los altos costos asociados al mantenimiento, la administración y la gestión legal también tienen lugar en la producción de emprendimientos habitacionales para alquiler cuando el Estado es propietario de los inmuebles.

Por las razones anteriores, desde hace al menos 50 años no hay en México una producción de vivienda en alquiler a gran escala, y la oferta existente se ha concentrado en pequeños inversionistas y familias o individuos con capitales domésticos que, más que buscar las utilidades de un negocio, pretenden incrementar sus ingresos. Es a estos actores a quienes se debe dirigir la política para incentivar la oferta.

En cuanto a las potencialidades para la construcción de vivienda en alquiler como alternativa habitacional, la demanda se ve favorecida por factores demográficos, tales como el predominio de la población joven que forma nuevos hogares y el incremento de hogares unipersonales, del grupo de adultos mayores y

de familias que disminuyen su tamaño debido a la independencia de algunos de sus miembros. Además, la migración interurbana y las economías de escala presentes en las grandes zonas metropolitanas representan elementos importantes que incrementan las potencialidades de esta alternativa habitacional. Es a estos grupos poblacionales a quienes se debe dirigir una política de fortalecimiento de la demanda.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para que la vivienda en alquiler pueda convertirse poco a poco en una política complementaria y alternativa de los programas existentes, es necesario reorientar la actual política habitacional. Por ejemplo, el apoyo a este tipo de tenencia puede constituir una estrategia pertinente en el ámbito de una política de redensificación urbana, al beneficiar tanto a los propietarios-arrendadores como a los inquilinos. Sin embargo, para que esta situación de beneficio mutuo se produzca tienen que existir condiciones que garanticen un equilibrio en la seguridad de la tenencia para ambas partes.

Sobre la base de la oferta actual de vivienda en alquiler en la ZMVM, hemos señalado que en las áreas centrales se presenta una gran heterogeneidad de tipos y precios. El *stock* de vivienda usada deshabitada en las áreas centrales no es nada despreciable y, aunque en muchos casos pueda tratarse de viviendas deterioradas, abandonadas y en situación de irregularidad jurídica debido a la gran cantidad de inmuebles intestados, podría constituirse como objetivo de una política de vivienda en alquiler. Un parque habitacional en las condiciones expuestas podría ser declarado como objetivo prioritario de un programa de tenencia en alquiler que considera también una estrategia de regularización de la propiedad con apoyo financiero para la rehabilitación de inmuebles.

Un primer paso sería identificar a los propietarios. Cuando los inmuebles están intestados, no hay quien los reclame y se deterioran, es el momento propicio para expropiarlos con fines de interés público. En caso de que se identifique al propietario, pero este no se encuentre en condiciones de invertir en el mejoramiento del inmueble, el Estado podría ofrecerle rehabilitarlo a condición de que lo alquile a un precio accesible para inquilinos de bajos recursos, por un período determinado y con un control sobre el incremento del precio del alquiler. Esto otorgaría un beneficio invaluable al propietario. En caso de que se niegue a recibir apoyo, puede ser condicionado a que su propiedad sea rematada a precio comercial, de modo que el adquiriente del predio esté dispuesto a generar una relación costo-beneficio con el Estado.

En último caso, existe la alternativa de que el Estado adquiera el inmueble o lo expropie, pagando una compensación adecuada al propietario. La reutilización de inmuebles usados y desocupados puede ser un instrumento para fomentar la corresponsabilidad de la sociedad en el hacer urbanístico, así como también la heterogeneidad social en las áreas céntricas, de modo de contribuir a reducir la segregación espacial y a hacer realidad el derecho a la ciudad de los sectores más desfavorecidos. La creación de un mercado de alquiler de propiedades del gobierno ha mostrado ser efectivo en muchos países para dar solución habitacional a la población de escasos recursos, con montos tope de ingreso y de alquiler, y para cumplir con las metas de atender a grupos específicos. Estas experiencias han permitido también integrar a esos grupos en la estructura urbana, evitando la segregación.

Es importante señalar que el tipo de programas que se propone debe ser dirigido en primer término a edificaciones con buena localización en la estructura urbana, de modo que no implique la compra de suelo, ni la expansión de la ciudad, sino el aprovechamiento de la infraestructura y del equipamiento existentes. También es pertinente utilizar programas de ampliación y mejoramiento de vivienda popular, si existen, de modo de disminuir la precariedad de la que es objeto ese parque habitacional. El objetivo que no debe perderse de vista es evitar la generación de guetos de población inquilina de bajos recursos mediante su ubicación en un solo lugar periférico. Más bien, se debe aprovechar la posibilidad existente en diversos puntos de la ciudad de redistribuir a la población en el área urbana construida, a través de la reutilización y renovación de edificaciones no habitadas, o habitadas pero que se redensifican como en las colonias populares, dando albergue a varias familias.

Otro factor que hace pensar en el alquiler de vivienda como una alternativa que contribuye parcialmente a resolver el déficit habitacional se relaciona con el hecho de que, actualmente, la mayoría de los jefes de hogar inquilinos son mu- jeres y jóvenes menores de 30 años, los cuales han sido considerados en muchos estudios como los más vulnerables dentro del grupo de los jefes de familia.

Si bien este estudio demuestra que los sectores medios son los que más demandan vivienda en alquiler, no se puede desconocer que los pobladores de menores recursos también utilizan este tipo de tenencia, por lo que los programas de subsidios al alquiler dirigidos a este segmento contribuirían a mejorar sus condiciones de vida y desincentivar en el largo plazo la compra de suelo no urbanizado. Esto a su vez permitiría transitar del modelo de ocupación de suelo informal hacia la ocupación en alquiler. No hay que desconocer que la regularización implica altos costos para el Estado y los gobiernos locales.

Asimismo, dado que la mayor parte de la vivienda alquilada por sectores de bajos ingresos y vulnerables presenta malas condiciones de habitabilidad, podrá

desarrollarse una línea de subsidios dirigida a esta población. De esta manera, la constitución de un fondo apoyaría a los propietarios-arrendadores que carecen de recursos para que mejoren sus inmuebles (Coulomb, 2006), y la creación de una bolsa de vivienda en alquiler haría que el Estado garantizara inmuebles de buena calidad a precios asequibles para los inquilinos, y el pago seguro por el usufructo de su bien a los arrendadores.

Ahora bien, en vista de que la totalidad de la vivienda en alquiler es ofrecida por “inversionistas domésticos” sin ningún apoyo estatal, la situación sugiere que esta modalidad existe porque potencia el capital doméstico. Esto redundaría en la reproducción o el incremento del capital humano de quienes ponen dicha vivienda en alquiler porque requieren un ingreso seguro, así como de quienes necesitan un refugio adecuado para vivir. Una parte considerable de quienes compran vivienda para alquiler son adultos mayores que necesitan un ingreso seguro, ya sea porque han visto disminuida su capacidad adquisitiva, particularmente la de sus pensiones, o porque ya no están en condiciones de trabajar.

La población no derechohabiente y/o que no tiene capacidad de ahorro para acceder a una vivienda propia requiere el apoyo gubernamental a través de alternativas de tenencia de vivienda diferentes de la propiedad privada, posiblemente la vivienda en alquiler. En términos de la dinámica demográfica, se ha demostrado que son potenciales inquilinos los migrantes recientes, los jóvenes que transitan a la vida adulta, las mujeres jefas de hogar y la población divorciada en general. Estas distintas condiciones del curso de vida de los individuos se acompañan de procesos de autonomía que difícilmente pueden ser asumidos por ellos sin una política económica que les permita un sustento en épocas de crisis o ante la pérdida del empleo. Pero además esto no es viable sin una política habitacional que equilibre la relación contractual entre propietarios-arrendadores e inquilinos, sobre todo en épocas inflacionarias, de modo tal que unos y otros se sientan protegidos a través de un seguro de arrendamiento.

Finalmente, en este estudio se ha hecho evidente que es en las áreas más urbanizadas y con mayor dinamismo del mercado de trabajo, es decir las áreas centrales de la ciudad, donde se concentra la mayor proporción de demanda y oferta de inmuebles en alquiler. Por lo tanto, ese mercado existente y potencial debe ser apoyado por políticas públicas que involucren al sector privado, pero dando prioridad de soporte al “capital doméstico”. El caso de la ZMVM a su vez ha demostrado que la política habitacional que ha privilegiado la construcción de vivienda nueva en la periferia no constituye una alternativa para la vivienda en alquiler. Entonces, debe favorecerse la utilización del parque habitacional usado en existencia, porque es el que permite acceder fácilmente a los mercados de trabajo.

## REFERENCIAS

- Abramo, P. 2008. "El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina". *Territorios*, 18–19:55–73.
- . 2010. "Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares". En: C. Escallón Gartner (comp.), *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*. Bogotá: Universidad de los Andes/ Alcaldía Mayor de Bogotá.
- . 2012. "La ciudad informal COM-FUSA: el mercado y la producción territorial urbana popular". En: C. Salazar (coord.), *Irregular: suelo y mercado en América Latina*. México D.F.: El Colegio de México.
- Bourdieu, P. 2003. *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.
- CIDOC (Centro de Investigación y Documentación de la Casa) y SHF (Sociedad Hipotecaria Federal). 2010. *Estado actual de la vivienda en México*. México, D.F.: CIDOC y SHF.
- Conavi (Comisión Nacional de Vivienda). 2012. *Estadísticas de vivienda 2001–2011*. México, D.F.: Conavi. Disponible en [www.conavi.gob.mx](http://www.conavi.gob.mx).
- Connolly, P. 1988. "La industria de la construcción y relaciones de trabajo en la producción habitacional en México". En: M. Michel (coord.), *Procesos habitacionales en la Ciudad de México*. México, D.F.: UAM/SEDUE.
- Coulomb, R. 1990. *México: La política habitacional en la crisis, viejas contradicciones, nuevas estrategias y actores emergentes*. México, D.F.: CENVI.
- . 2006. "La vivienda en arrendamiento". En: R. Coulomb y M. Scheingart (coord.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, pp. 195–238. México, D.F.: UAM-A, Porrúa.
- El Universal*. 2012. Consulta a la sección en línea [aviso-oportuno.com.mx](http://aviso-oportuno.com.mx) (mayo). México, D.F.: Periódico *El Universal*.
- Gilbert, A. 1990. "The Mexican Landlord: Rental Housing in Guadalajara and Puebla." *Urban Studies*, 27:23–44.
- . 2001. "¿Una casa es para siempre? Movilidad residencial y propiedad de la vivienda en los asentamientos autoproducidos". *Territorios*, Núm. 6 (Julio):51–73.
- . 2010. "Propiedad de vivienda, alquiler y microfinanciamiento: implicaciones de la crisis *subprime* para las personas de escasos recursos en las ciudades pobres". En: C. Escallón Gartner (comp.), *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*. Bogotá: Universidad de los Andes/ Alcaldía Mayor de Bogotá.

- Gilbert, A. y A. Varley. 1991. *Landlord and Tenant: Housing the Poor in Urban Mexico*. Londres: Routledge.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 1950. *Censo General de Población y Vivienda 1950*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 1960. *Censo General de Población y Vivienda 1960*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 1970. *Censo General de Población y Vivienda 1970*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 1980. *Censo General de Población y Vivienda 1980*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 1992. *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 1996. *I Censo de Población y Vivienda 1995*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 2001. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 2006a. *II Censo de Población y Vivienda 2005. Tabulados de viviendas totales, censadas, sin información, deshabitadas y de uso temporal*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 2006b. *II Censo de Población y Vivienda 2005*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 2009. *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica 2009, tabulados básicos*. Aguascalientes, México: INEGI.
- . 2011. *XIII Censo de Población y Vivienda 2010*. Aguascalientes, México: INEGI.
- Jaramillo, S. 2008. "Reflexiones sobre la informalidad como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina". *Territorios*, Núm. 18–19:11–53.
- Parías, A. 2008. "El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural". *Territorios*, Núm. 18–19:75–101.
- Ponce, G. 2005. "Anexo II. Métodos de análisis utilizados en el estudio". En: R. Coulomb (coord.), *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos* (pp. 225 y ss.). México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal.
- Puebla, C. 2002. *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras. Cambios en la política de vivienda en México*. México, D.F.: El Colegio de México.
- . 2006. "Las instituciones públicas de vivienda en México". En: R. Coulomb y M. Schteingart (coords.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México, D.F.: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura/Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco/Editorial Porrúa.
- . 2010. "El Estado y la promoción de vivienda en México (1970–2000)". Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, UAM-X, México, D.F.

- Salazar, C. y V. Ibarra. 2006. "Acceso desigual a la ciudad y movilidad". En: L. Álvarez, C. San Juan y C. Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, pp. 293–324. México, D.F.: UNAM, UAM, UACM, INAH, Plaza y Valdés.
- Salazar, C. 2012a. "Los ejidatarios en el control de la regularización". En: C. Salazar (coord.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*. México, D.F.: El Colegio de México.
- . 2012b. "Políticas públicas, vivienda deshabitada y movilidad territorial". Ponencia presentada en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, 23 al 26 de octubre.
- Sánchez, L. y C. Salazar. 2011. "Lo que dicen las viviendas deshabitadas en el Censo de 2010". *Sociedad Mexicana de Demografía, Coyuntura Demográfica*, revista sobre procesos demográficos en México hoy, Núm. 1 (noviembre), pp. 67–73.
- Schteingart, M. 1989. "Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México". México, D.F.: El Colegio de México.
- . (coord.). 1997. *Pobreza, condiciones de vida y salud*. México, D.F.: El Colegio de México.
- SHF (Sociedad Hipotecaria Federal). 2010. "Sexta encuesta de satisfacción residencial". (Ponencia.) México, D.F.: SHF.
- Tamayo, S. (coord.). 2007. "Los desafíos del Bando 2. Evaluación multidimensional de las políticas habitacionales en el Distrito Federal 2000–2006". México, D.F.: GDF, Seduvi, INVI, CAM, UACM.
- UN-Habitat (Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2003. "A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries." Quick Policy Guides Series. Nairobi, Kenya: UN-Habitat.

# El potencial del alquiler en la política de vivienda de Perú

*Julio Calderón Cockburn*

## INTRODUCCIÓN

El mercado de vivienda en alquiler de Perú viene creciendo desde hace unos años y ya alcanza un 19% del *stock* de vivienda urbana,<sup>1</sup> a pesar de que las políticas públicas promueven la vivienda en propiedad. Al igual que en muchos otros países, los programas de vivienda tienden a ignorar la vivienda en alquiler y su legislación se ha limitado a restar controles a los propietarios para promover la inversión privada. No obstante, los alquileres crecen porque hay propietarios que obtienen una rentabilidad a cambio, o al menos un ingreso para vivir, y existe una demanda.

Según el censo de 2007 en ese momento había en el país 28.220.764 de habitantes, de los cuales un 76% era población urbana. En relación con el censo de 1993 se había registrado un incremento promedio anual absoluto de 398.666 habitantes, a una tasa de crecimiento del 1,6%. La población urbana había pasado de 15.458.599 a 20.180.288, expandiéndose a una tasa del 2,1%.

El déficit de viviendas en 2007 era de 1.860.692 viviendas, y un 79% correspondía al déficit cualitativo, expresión del crecimiento de la ciudad ilegal y de la vida precaria en el mundo rural. En las urbes se trata de asentamientos informales que gradualmente van consolidándose a través de los procesos de autoconstrucción de las viviendas y de urbanización, para los que se recurre a las redes sociales y a la acción colectiva. Por su parte, el déficit cuantitativo, medido como la diferencia

---

<sup>1</sup> El alquiler paga el derecho de uso durante un tiempo determinado, regulado por los contratos y las normativas específicas de cada sociedad. Este proceso no proporciona el derecho a la libre disposición del bien (Cortés, 1995).

entre el número de viviendas y el de hogares, alcanzó un 21% y requería a ese año la edificación de 389.745 viviendas nuevas.

A pesar de la situación de la economía y del dinamismo del sector de la construcción, el déficit de vivienda exhibe características estructurales, ya que aumenta en función del crecimiento demográfico, de la carencia de unidades habitacionales, de la inversión insuficiente en servicios básicos, de la falta de titulación y de la escasez de suelo, o de sus altos precios, entre otros factores. Por otra parte, el Estado peruano, a pesar de la primacía de atender el déficit cualitativo, destina sus mayores fondos (subsidios y créditos) al déficit cuantitativo. Ello responde a que las autoridades también buscan promover el ingreso de las grandes empresas del sector construcción (conjuntos multifamiliares y viviendas unifamiliares).

De este modo, la desigualdad social, la incapacidad de la economía y la débil gestión pública constituyen los factores que explican el problema de la vivienda. En el caso de Perú, cabría advertir que el gobierno ha asumido de manera centralista la atención de la vivienda relegando a las municipalidades.

Perú marcha a la zaga en América Latina en cuanto a la situación del hábitat y de la vivienda. El gasto en vivienda como proporción del producto interno bruto (PIB) ha sido del 0,1%, cifra mucho menor que el 0,8% de Panamá, el 0,7% de Chile o el 0,4% de Guatemala. De acuerdo con la muestra reportada por las Naciones Unidas (UN-Habitat, 2011), el país solo supera a Honduras en la inversión en vivienda. En 2008 la población urbana con agua entubada llegaba al 83%, muy por debajo de países cuya cobertura superaba el 90% (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Uruguay). Solamente Cuba, El Salvador y República Dominicana se situaban tras el Perú en esta materia (UN-Habitat, 2011).

Las cifras que se presentan en este estudio indican que la vivienda urbana en alquiler, que en 1981 había alcanzado un 22,7% del total de unidades, bajó a un 14,9% en 1993. Sin embargo, en 2007 hubo una recuperación, ya que se registró un *stock* de vivienda del 18,9%, cifra equivalente a unas 905.000 unidades, lo cual implica la mayor tasa de crecimiento intercensal 1993–2007. Este resurgimiento, en países donde se ha promovido la tenencia en propiedad como Perú, se explica como parte de las estrategias económicas de personas y familias que optan por localizaciones adecuadas en la ciudad a cambio del pago de un alquiler. No obstante, esta situación habitualmente se plantea como algo transitorio, ya que muchas familias que anhelan adquirir una propiedad deciden alquilar casas, apartamentos o cuartos mientras ahorran para la cuota inicial o la compra de la vivienda. Este tipo de tenencia también se asocia al ciclo de vida, ya que su público está conformado por jóvenes que desean independizarse de los padres, parejas jóvenes, o jóvenes que se mudan para evitar largos desplazamientos en ciudades inmensas. Esta demanda, que responde a condiciones reales de vida, es

la que da lugar a los alquileres y debería ser considerada por las políticas públicas sectoriales.

## ACCESO A SUELO Y VIVIENDA Y ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

### Acceso a suelo y vivienda

En Perú los modos de acceso al suelo se concretan mediante procesos legales e ilegales, de mercado y no mercado, que contribuyen a definir la forma, la función y el significado de las ciudades, entre ellos: urbanizaciones privadas, programas público-privados, mercados ilegales de tierra, invasiones a la propiedad y alquileres. En los procesos de consolidación de las viviendas, las ciudades crecen a través de la construcción, vertical y horizontal, a cargo de grandes o pequeñas empresas, así como de la autoconstrucción que realizan los sectores de menores ingresos. El peso específico de estas formas de acceso al suelo en cada ciudad dependerá de la estructura de la tenencia del área de expansión (propiedad pública, privada y comunal), así como de los niveles de ingreso de sus habitantes.

Es conveniente establecer nexos entre los procesos legales e ilegales de acceso al suelo y su localización en las ciudades. Los mercados legales, que pueden ser de compra y venta y de alquiler, y que ocurren en las áreas formales y planificadas de las ciudades, están a cargo de promotores privados (empresas de la construcción), con o sin subsidios públicos. Los bienes ofertados reúnen condiciones urbanísticas mínimas, las transacciones se ciñen a la ley y se registran. Por el contrario, los mercados inmobiliarios ilegales no ofrecen esas compensaciones, pero a cambio brindan un precio que se adapta mejor a los bolsillos de la demanda. El menor valor se justifica, en alguna medida, por la evasión de los costos formales de habilitación urbana y la falta de transferencia de dominio.

La demanda de bajos ingresos, por lo común, se orienta hacia la ilegalidad en cuanto a la compraventa o los alquileres. Esto tiene lugar en áreas de ciudades que en su origen fueron ilegales e informales y que poseen menor valor del suelo. En tanto, la demanda de clase media y alta privilegia las transacciones legales, y tiende a localizarse en áreas centrales de las ciudades, de orígenes formales, en donde los precios del suelo son más altos.

Esta diferencia de clase social y de prácticas institucionales, fijada en términos ecológicos, da pie a un imaginario social que encasilla a algunas zonas de las ciudades, lo cual a su vez incide en los procesos de formación de precios (la renta urbana). La ciudad ilegal deja una impronta de imágenes, rasgos sociales y culturales, alabanzas y estigmas que inciden en los mercados de tierra y vivienda. Contribuye

a ello la segregación urbana y social, típica de las ciudades duales y fragmentadas, que se expresa en la ocupación de las áreas centrales por las clases media y alta, y de las periferias por los sectores de menores ingresos.

### Estructura de la tenencia

La estructura de la tenencia es resultado de los procesos de acceso al suelo y a la vivienda que, a partir de la posesión de tierra en el área de expansión (pública, privada y social), se configuran en términos de mercado y de no mercado, por su apego o transgresión de la legislación y por las políticas públicas. Los censos dan cuenta de cinco formas específicas de tenencia: i) propia totalmente pagada, en la cual se incluyen las viviendas apropiadas inicialmente por invasiones; ii) propia pagándose a plazos, mediante crédito o hipotecas; iii) propia por invasión, es decir, sin título de propiedad; iv) alquilada y cedida, por centro de trabajo u otro hogar, y v) que abarca “otros” o “no indica”.<sup>2</sup>

Hay un peso preponderante de la vivienda en propiedad a nivel nacional (totalmente pagada, por invasión y pagándose a plazos), que en 1981 alcanzaba un 72,5% y en 2007 un 76,4%. Por su parte, la tenencia en propiedad a nivel urbano ha pasado de 63,9% en 1981 a 73% en 1993, con un relativo estancamiento en el orden de 73,4% en 2007. En tanto, la tenencia en alquiler muestra un incremento hacia ese mismo año (cuadro 11.1). En el ámbito urbano esta forma pasó del 14,9% al 18,9%. El incremento intercensal de la vivienda urbana en alquiler ha sido del 101%, mientras que el de la vivienda totalmente pagada fue del 58,2% y el de la vivienda pagándose a plazos del 59,4%.

Es importante señalar que hay otras formas relevantes de tenencia aparte de la propiedad y del alquiler. En efecto, la vivienda cedida en usufructo y el rubro “otra tipo”, que incluye la modalidad de anticresis (un tipo de tenencia popular en Perú y Bolivia por el cual se entrega una vivienda en garantía por un préstamo de dinero), sumaban el 12,3% en 1993, aunque hacia 2007 dicha proporción había bajado al 8,4%. De hecho, la serie histórica muestra que el avance del alquiler ha tenido lugar sobre la reducción de la vivienda cedida o en usufructo, la cual descendiendo de 292.000 en 1993 a 144.000 en 2007.

En cuanto a la tasa de crecimiento promedio anual, la vivienda en alquiler asciende a un 5%, seguida por la vivienda propia pagando a plazos (4%), y por las restantes formas de tenencia con una tasa de crecimiento del 3,3%. De este modo,

---

<sup>2</sup> El rubro “otros” contiene la modalidad de anticresis (entrega de vivienda en garantía de un préstamo en dinero) y otras modalidades sin especificar.

**CUADRO 11.1** Tenencia de vivienda a nivel nacional, 1993–2007

	1993		2007		Incremento intercensal		Incremento anual	Tasa de crecimiento promedio anual
	Total absoluto	Porcentaje	Total absoluto	Porcentaje	Total absoluto	Porcentaje		
Propia totalmente pagada	2.996.079	67,7	4.241.044	66,3	1.244.965	41,6	88.926	2,5
Propia pagando a plazos	188.759	4,3	293.051	4,6	104.292	55,3	7.449	3,1
Propia por invasión	194.452	4,4	349.415	5,5	154.963	79,7	11.069	4,2
Alquilada	486.037	11,0	979.657	15,3	493.620	101,6	35.259	5,0
Cedida	447.534	10,0	236.644	3,7	-210.890	-47,1	-15.064	-4,4
Otra tipo <sup>a</sup>	114.656	2,6	300.320	4,7	185.664	161,9	13.262	7,0
Total	4.427.517	100	6.400.131	100	1.972.614	100	140.901	2,6

Fuente: INEI (2008).

<sup>a</sup> Comprende cualquier otra forma de ocupación de la vivienda: por ejemplo, anticresis (véase la nota al pie 2).

la vivienda en alquiler aumenta en términos absolutos y relativos, ya que cada año hay un incremento de 32.597 unidades.

La vivienda en propiedad totalmente pagada predomina en todas las grandes ciudades, a excepción de dos ubicadas en la sierra del país: el Cusco, donde alcanza un 49%, y en cierto modo Huancayo, con un 51,6% (cuadro 11.2).<sup>3</sup> Las restantes ciudades ubicadas por debajo del promedio urbano del 62% son Juliaca, Cajamarca y Huánuco, también localizadas en la sierra. En cambio, el predominio de la vivienda en propiedad, por encima del promedio, tiende a darse en las ciudades costeras, como Trujillo, Chiclayo y Chimbote.

La vivienda en alquiler tiene presencia relevante en las ciudades de Cusco (31,6%), Huancayo (25,9%), Lima (22%), Chiclayo (21,3%), Huánuco (20,6%) y Cajamarca (19,3%), las cuales se ubican sobre el promedio del 18,9% que arroja el censo para el Perú urbano. Las ciudades muy por debajo del promedio son Chimbote (8,1%),

<sup>3</sup> Se considera para el caso la información proporcionada por los estudios del Fondo Mivivienda, basada en los censos y con datos a nivel de las ciudades (Fondo Mivivienda, varios años).

**CUADRO 11.2** Tenencia de la vivienda en las 10 principales ciudades de Perú, 2007 (porcentaje)

Ciudades	Propia pagada	Propia a plazos	Propia por invasión	Alquilada	Cedida	Otro tipo/ No indica
Lima	59,0	7,0	5,0	22,0	7,0	—
Arequipa	64,2	8,8	2,8	14,9	3,1	6,2
Trujillo	64,6	5,3	5,2	15,7	4,4	4,8
Chiclayo	65,1	4,8	2,6	21,3	2,5	3,7
Piura	60,9	7,0	15,5	8,9	3,3	4,4
Iquitos	71,8	5,2	2,6	8,8	2,3	6,6
Cusco	49,0	4,0	0,1	31,6	6,3	12,8
Chimbote	65,8	5,5	13,1	8,1	2,9	4,2
Huancayo	51,6	5,9	0,2	25,9	2,9	15,0
Juliaca	54,1	2,8	1,5	17,5	5,7	18,4
Cajamarca	57,8	2,5	0,1	19,3	2,0	18,3
Huánuco	53,4	3,7	2,6	20,6	2,9	16,8

Fuente: INEI (2007).

Iquitos (8,8%) y Piura (8,9%). En los casos de Chimbote y Piura es significativo el peso de la vivienda propia por invasión, lo que al parecer frenaría el surgimiento de la tenencia en alquiler. En Iquitos esto se explicaría por la preponderancia de la vivienda totalmente pagada. En las ciudades de la sierra hay una presencia mucho menor de la tenencia propia por invasión, la cual resulta compensada por una mayor tenencia en alquiler. Esto podría explicarse porque en las ciudades serranas, a diferencia de las costeras y de Arequipa, no hay mucha tierra de propiedad pública improductiva, sino más bien un área de expansión de pequeños propietarios agrícolas beneficiados por la reforma agraria de 1969, la cual no se invade sino se vende.

El mayor peso de la tenencia de la vivienda en propiedad totalmente pagada requiere una explicación histórica y estructural. Su existencia no obedece a los mercados formales de tierras y de vivienda sino a un acceso de no mercado que luego fue legalizado por el Estado. Esto ha incidido en el surgimiento de la “propiedad totalmente pagada” en ciudades costeras como Chimbote, Chiclayo, Trujillo (e Iquitos en la selva), dado el predominio de las invasiones y la formación de barrios urbanos marginales (BUM). En buena parte, la tolerancia al acceso de no mercado fue permitida por la existencia de tierra pública improductiva. El caso de Lima, ampliamente estudiado (Matos Mar, 1977; Collier, 1978; Riofrío, 1978; Driant, 1991;

Meneses, 1996; Calderón, 2005), muestra que en 1981 la población en barriadas superó 1 millón de habitantes, en 1993, 2 millones, y en 2002, 3 millones.

El peso de las invasiones y reubicaciones públicas hizo que en las ciudades de la costa los “mercados pirata”, a diferencia de otros países, no fructificaran tanto. Un estimado del aporte de las invasiones y reubicaciones públicas podría calcularse considerando que, entre 1996 y 2006, el Estado otorgó 1,6 millones de títulos de propiedad y que en 2007 el *stock* de vivienda urbana en propiedad totalmente pagada era de 2.970.082. Bien podría decirse que poco más de la mitad de este *stock* fue en su origen de posesión informal, siendo este un estimado conservador.

## EL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA

Los procesos de acceso al suelo y a la vivienda, los mercados inmobiliarios y la estructura de tenencia resultante enmarcan la comprensión de la dinámica del mercado de alquiler de vivienda urbana en Perú. En el período intercensal 1993–2007, este retomó impulso, pasando de un 11% a un 15,3% a nivel nacional (unas 493.620 unidades en términos absolutos) y registrando la mayor tasa de crecimiento de las viviendas (5,0%). El mayor incremento del alquiler ha tenido lugar en las viviendas urbanas.

### Metodología utilizada

El mercado de alquiler atraviesa al conjunto de la ciudad y afecta a todos los grupos sociales. Por eso, el examen de la información estadística censal requiere una metodología que combine el abordaje mediante estudios de casos con una consideración de los tipos de espacio o de contextos socioespaciales que las ciudades presentan, y que permitirían dar cuenta de su diversidad. Para este estudio se examinaron Lima y Trujillo, la primera y tercera ciudades del país.

En 2007 Lima Metropolitana, que une a las provincias de Lima y Callao, contaba con 8.482.619 habitantes. Con una tasa de crecimiento intercensal 1993–2007 del 2,1%, su área metropolitana está conformada por 49 distritos (43 en Lima y seis en la Constitucional del Callao) y su población representa el 31% de la población nacional. Entre 1993–2007 Lima ha crecido a un promedio de 153.000 habitantes por año. Se estima que para 2021 la población alcance los 10.800.000 de habitantes, lo que significa un crecimiento promedio anual de 164.300 habitantes. La distribución geográfica de la población no ha sido homogénea. Si bien Lima se expande a razón de 145.000 habitantes por año, el área central, habitada por la clase media y alta, tiene una tasa de crecimiento del 0%. En cambio, la zona de

la periferia, compuesta por distritos cuyo acceso al suelo fue ilegal, muestra en el Norte un crecimiento de más de 633.000 habitantes, en el Sur de más de 485.000 y en el Este de más de 729.000 habitantes (período 1993–2007). En virtud de un proceso de movilidad y diferenciación social, en la periferia se incrementa la presencia de una clase media emergente.

En el área central de Lima Metropolitana se observan un aumento residencial vertical, el cual se inició en la primera década del siglo XXI gracias a la política de subsidios públicos, y la emergencia de subcentros comerciales y financieros en distritos como Miraflores y San Isidro, además del auge de una zona productiva y comercial en La Victoria (zona de Gamarra). Por efecto del programa público Fondo Mivivienda (FMV), los distritos de clase media tradicional (Jesús María, Pueblo Libre, San Miguel) crecen verticalmente (Calderón, 2009). Las Limas Norte, Sur y Este consolidan y densifican el anillo barrial intermedio formado en las décadas de 1960 y 1970. Pero a la vez, en la periferia, en sus colinas y quebradas (áreas de riesgo), surgen nuevos asentamientos precarios e ilegales.

De acuerdo con cifras de 2007, la ciudad de Trujillo tiene 682.834 habitantes, cuenta con cinco distritos (Trujillo, El Porvenir, Víctor Larco Herrera, La Esperanza y Florencia de Mora) en su continuo urbano, una extensión de 111,6 kilómetros cuadrados y una densidad promedio de 6.000 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>4</sup> El distrito de Trujillo contiene el mayor número de pobladores de la ciudad, con 294.899 habitantes, seguido por La Esperanza, con 151.845, y El Porvenir, con 140.507. En los distritos de Trujillo y Víctor Larco Herrera se encuentran referentes del modelo de ciudad formal, aunque combinados en el primer caso con la presencia de tugurios. El Porvenir y La Esperanza (surgidos en 1965) representan ocupaciones ilegales que ahora se encuentran consolidadas. Al igual que en todo el país, las barriadas fundadoras fueron objeto de regularización desde la Ley de Barriadas de 1961. El distrito de Florencia de Mora (1985) es un desprendimiento del distrito de El Porvenir (Amemiya, 2000).

Para dar cuenta de la diversidad que presenta el mercado de alquiler se consideran los distintos tipos de espacio o de contextos socioespaciales de las ciudades, a partir de un principio de clasificación con un potencial analítico y heurístico adecuado.<sup>5</sup> Se trata de una construcción social a la manera de tipos ideales (Weber, 1984) que enmarcan un universo de significados que favorecen cierto tipo de

---

<sup>4</sup> En la consideración de su área integrada, se deben incorporar los distritos de Laredo, Huanchaco, Moche y Salaverry.

<sup>5</sup> La idea de los tipos ha sido adoptada de Duhau y Giglia (2008), autores que evitan establecer una relación lineal o mecánica entre espacio y relaciones sociales.

**CUADRO 11.3** Definición de los tipos de espacios según elementos constitutivos

Tipo de espacio o contexto socioespacial	Elementos constitutivos
1. Ciudad legal y formal ubicada en un área central. Habitación formal, buena localización e infraestructura.	1. Expansión legal diferente de otra que contraviene las leyes (ciudad formal y ciudad informal).
2. Ciudad tradicional, que comparte las ventajas de localización de la ciudad legal y formal pero que suma la presencia de tugurios y hacinamiento. Por ejemplo: los barrios populares u obreros de la primera mitad del siglo XX.	2. Aspecto constructivo, división formal e informal (construcción realizada por empresas formales, por encargo y autoconstrucción).
3. Ciudad ilegal e informal consolidada (integrada, titulada, servida, con centralidades). Anillo intermedio consolidado en las ciudades.	3. Localización relativa, se distingue entre área central, anillo intermedio consolidado y periferia.
4. Ciudad ilegal precaria, aún no integrada a la ciudad, ubicada en la periferia. Se localiza en los resquicios de los distritos del modelo tres.	4. Acceso a infraestructura, donde la ciudad formal accede a servicios básicos antes de su ocupación humana, mientras que en la ciudad informal primero se habita y luego se habilita (Rodríguez, 1969; Baross, 1998).

*Fuente:* Elaboración propia.

prácticas sociales.<sup>6</sup> En el cuadro 11.3 se presentan los elementos que caracterizan a los distintos tipos de espacios.

### Localización del mercado de alquiler

El mercado de alquiler se ubica en todas las áreas de las ciudades peruanas, incluidas tanto las que se originaron formalmente como las informales. Existe en los distritos más exclusivos de tipo 1 —ciudad formal en área central— (cuadro 11.3), en los asentamientos precarios de la periferia en viviendas a medio construir, o incluso en chozas y viviendas del anillo intermedio consolidado que en su origen conformaron barriadas. En cuanto a la composición de clase social, como lo muestran los casos de Lima y Trujillo, la clase media y alta tiene presencia en el área central formal, y la clase media-baja y los sectores de menores ingresos en los anillos barriales consolidados o en la ciudad tradicional. La tenencia en alquiler tiende a concentrarse en el área central de las ciudades, especialmente bien servida.

<sup>6</sup> Por tratarse de tipos ideales, no es fácil trasladar estos modelos al análisis empírico de la realidad, debido a que estos tipos no encajan (ni pueden encajar) totalmente con las realidades de los distritos.

**CUADRO 11.4** Tenencia según tipo de espacio o contexto socioespacial en Lima, 2007 (porcentaje)

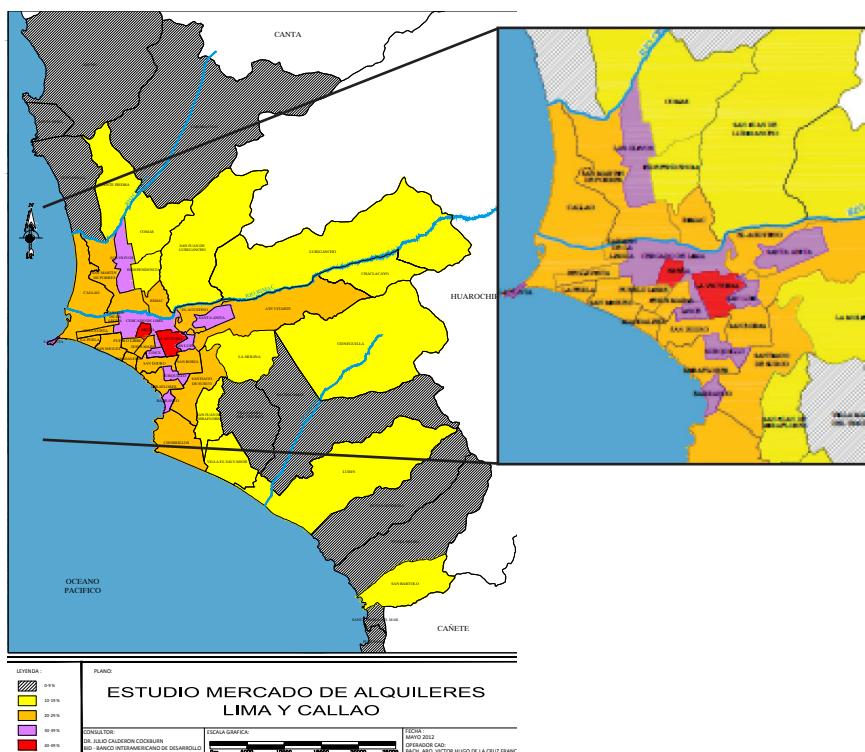
Modelo/Distrito	Alquilada	Propia a plazos	Propia por invasión	Propia pagada
<b>Tipo 1</b>				
San Isidro	25	10	0	61
San Borja	20	12	0	64
Miraflores	29	13	0	53
Lince	36	8	0	51
<b>Tipo 2</b>				
La Victoria	44	4	0	46
Breña	43	7	0	43
<b>Tipo 3</b>				
Villa El Salvador	10	6	4	74
Comas	16	3	6	67
San Juan de Miraflores	13	4	6	71
Villa María del Triunfo	9	3	13	66
San Martín de Porres	25	5	1	59
Puente Piedra	10	9	11	63
Carabayllo	9	10	10	63

Fuente: INEI (2007).

En Lima, en los distritos de clase media-baja y popular, agrupados en el tipo 2 de ciudad tradicional, hay mayor vivienda en alquiler (cuadro 11.4 y mapa 11.1). Este es el caso de La Victoria, con un 44%, y de Breña, con un 43%, cuyos inquilinos pertenecen a la clase media-baja, de pequeños empresarios y trabajadores informales. Casi la mitad del *stock* de vivienda se encuentra en alquiler según el censo de 2007. Estos distritos conjugan ubicación central, vías metropolitanas, transporte público y un menor valor comercial. Según estudios del Banco Internacional Financiero, en 2011 el precio promedio del metro cuadrado en el distrito de Breña fue de US\$933.<sup>7</sup>

Los distritos de tipo 1 (ciudad formal y central), ubicados en zonas de clase media y alta, tienen un 29% de viviendas alquiladas en Miraflores; un 25% en San Isidro, y un 20% en San Borja. Al igual que el tipo 2, conjugan ubicación central, vías

<sup>7</sup> Los valores inmobiliarios han sido presentados por la Consultora Tinsa en un taller de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano 2012–22 del distrito de San Isidro, el 17 de abril de 2012.

**MAPA 11.1 Alquiler por distrito en Lima (porcentaje)**

metropolitanas y transporte público, pero las viviendas alquiladas son de mejor calidad y los valores inmobiliarios mayores. Según el Banco Internacional Financiero, el precio promedio del metro cuadrado en 2011 fue de US\$1.747 en el distrito de San Isidro, de US\$1.674 en Miraflores, y de US\$1.351 en San Borja. En esta categoría se ubica Lince, un distrito de clase media, bien localizado, con un 36% de viviendas en alquiler y un valor inmobiliario de US\$1.490 por metro cuadrado.

El espacio de tipo 3, que corresponde a los distritos en su origen informales, se sitúa en el anillo intermedio consolidado barrial, que se formó entre las décadas de 1960 y 1970. Las distancias y desplazamientos son mayores, su origen social es pobre y no existe buen transporte público. Las viviendas en alquiler tienden a estar constituidas por cuartos o habitaciones.<sup>8</sup> La información analizada para el caso de

<sup>8</sup> Conviene aclarar que el censo no reporta al cuarto como un tipo de vivienda en alquiler sino que está subsumido en la categoría “casa independiente”.

Lima muestra que los distritos de origen barrial más cercanos al área central, que se ocuparon en sus inicios de la urbanización masiva (década de 1950), tienen más alquileres, como lo muestran los casos de San Martín de Porres (25%) y de Comas (16%). El valor inmobiliario en Comas es de US\$549,8 el metro cuadrado. En los distritos menos antiguos y ubicados en la zona más distante del anillo intermedio, el *stock* de vivienda en alquiler asciende a un 10% en Villa El Salvador y en Puente Piedra, y a un 9% en Villa María del Triunfo o Carabayllo. En 2011 el valor inmobiliario por metro cuadrado era de US\$597,3 en Villa El Salvador, de US\$549 en Carabayllo y de US\$464 en Puente Piedra.

El espacio de tipo 4 (periferia no consolidada) también presenta alquileres, pero en los distritos a los que pertenece no se cuenta con un nivel de desagregación estadístico que permita distinguirlos de los asentamientos consolidados del anillo intermedio. Existe alguna casuística al respecto en asentamientos precarios (Calderón, 2007 y 2008), a partir de estudios de casos en el distrito de San Juan de Lurigancho. Por lo general se trata de inquilinos desempleados que buscan trabajo y ancianos que reciben apoyo de parientes, entre otros.

En el caso de la ciudad de Trujillo, las tendencias de ubicación de los alquileres son parecidas a las de Lima, aunque en menor escala (cuadro 11.5). El espacio de tipo 2, que se materializa en el distrito de Trujillo, cuenta con 25% del *stock* de viviendas en alquiler. El distrito tiene una ubicación central y combina urbanizaciones modernas con la zona del centro histórico y la presencia de quintas y “casas en vecindad”.<sup>9</sup>

El espacio de tipo 1 está constituido por el distrito Larco Herrera, fundado en 1943. Se ubica al sudoeste del centro de Trujillo y tiene dos sectores claramente diferenciados: uno para segmentos medios y altos en torno a la zona del golf, donde últimamente se observa un crecimiento en vertical alentado por el programa público Mivivienda; y otro ocupado por sectores de bajos ingresos. El alquiler alcanza alrededor del 17% del *stock* de viviendas. No se cuenta con valores inmobiliarios para la zona.

En el espacio de tipo 3, anillo intermedio barrial consolidado, se ubica la periferia barrial de la década de 1960 y, al igual que en el caso de Lima, el *stock* de vivienda en alquiler disminuye (Florencia de Mora alcanza un 7%, El Porvenir un 5% y La Esperanza un 8%). El alquiler tiene lugar en casas independientes y hay una fuerte presencia del alquiler de cuartos o habitaciones.

---

<sup>9</sup> La casa en vecindad es una vivienda para varias familias con un acceso único y con condiciones precarias de construcción. Las quintas también tienen un acceso único pero con condiciones de vida adecuadas.

**CUADRO 11.5** Tenencia según tipo de espacio o contexto socioespacial en Trujillo, 2007 (porcentaje)

Modelo/Distrito	Alquiler	Propia por invasión	Propia pagada a plazos	Propia pagada
<b>Tipo 1</b>				
Larco Herrera	17	1	11	63
<b>Tipo 2</b>				
Trujillo	25	0	6	61
<b>Tipo 3</b>				
Florencia de Mora	7	2	0	83
El Porvenir	5	15	2	65
La Esperanza	8	9	6	68

Fuente: INEI (2007).

## Formas de alquiler

A nivel nacional (urbano y rural), el mercado de alquiler predomina en casas independientes (68,56%), seguidas de apartamentos en edificios (15,6%). En Lima prima el alquiler en la vivienda independiente (55,57%), seguida de apartamentos en edificios (30,72%); y en la ciudad de Trujillo el panorama es similar: prevalecen las casas independientes (73,38%), seguidas de apartamentos en edificios (16,19%).

En ambas ciudades hay poca presencia de casas en vecindad en alquiler. A principios del siglo XX los centros históricos observaron un desarrollo de dichas casas o tugurios (denominados callejones, corralones, viviendas subdivididas), que tienen su equivalente en los corticos brasileños, los conventillos chilenos o las casas en vecindad mexicanas, y que eran ocupados por obreros y artesanos. El hecho de que un siglo después haya menos casas en vecindad en alquiler responde a dos procesos: por un lado, a la desaparición física de estas unidades debido a su deterioro material y a su reemplazo por playas de estacionamiento, antes que a procesos de renovación o regeneración urbana, que son casi inexistentes en Perú; y por otro, a la permanencia del inmueble deteriorado pero sin que exista ya el alquiler porque los inquilinos pasaron a ser “poseedores precarios” o propietarios, en el caso de haber comprado la vivienda (Chirinos, 1996). El cuadro 11.6 exhibe el alquiler por tipo de vivienda a nivel nacional y en las ciudades objeto de estudio.

En el caso de Lima, el análisis por tipos de espacio o contexto socioespacial muestra que en el tipo 1 (área formal y central) y de clase media-alta predomina el alquiler de apartamentos (entre un 68% y un 72%) (cuadro 11.7). De manera concomitante, la presencia de apartamentos en edificios se reduce conforme se baja en

**CUADRO 11.6** Alquiler por tipo de vivienda a nivel nacional, y en Lima y Trujillo, 2007 (porcentaje)

Tipo de vivienda/Nivel	Nacional	Lima	Trujillo
Casa independiente	68,56	55,57	73,38
Apartamentos en edificios	15,60	30,72	16,19
Quinta	7,49	8,26	5,99
Casa en vecindad	6,16	3,72	3,72
Choza o cabaña	0,89	0	0
Vivienda improvisada	0,53	0,5	0,15
Local no destinado para habitación humana	0,40	0,49	0,53
Otro tipo particular	0,36	0,70	0,02

Fuente: INEI (2007).

**CUADRO 11.7** Vivienda en alquiler por tipo en Lima, 2007 (porcentaje)

Modelo/Distrito	Casa independiente	Apartamento en edificio	Vivienda en quinta	Casa en vecindad
<b>Tipo 1</b>				
San Isidro	25	72	2	1
San Borja	30	69	1	0
Miraflores	22	68	8	2
Lince	29	50	16	5
<b>Tipo 2</b>				
La Victoria	33	42	17	6
Breña	33	31	26	9
<b>Tipo 3</b>				
San Martín de Porres	61	31	4	3
Villa El Salvador	86	9	2	2
Comas	75	19	2	2
San Juan de Miraflores	74	21	2	1
Villa María Triunfo	79	11	5	4
Puente Piedra	84	4	4	4
Carabayllo	84	11	2	1

Fuente: INEI (2007).

la escala social. Así, por ejemplo, el distrito de Lince, con clase media-media, tiene un 50% del *stock* en apartamentos. A partir de los años sesenta comenzó un proceso de densificación y de crecimiento en altura, aspecto que cobró nuevos bríos en la primera década del siglo XXI gracias a la iniciativa gubernamental Fondo Mivivienda (Calderón, 2009).

En la ciudad tradicional (tipo 2), los alquileres de los apartamentos en edificios empiezan a ser disputados por las viviendas independientes, así como por las quintas y las casas en vecindad. Así, el porcentaje de este último tipo de viviendas alcanza un 6% en La Victoria y un 9% en Breña, aunque debe ratificarse que dicho tipo de vivienda se encuentra en retroceso: en el censo de 1993, por ejemplo, La Victoria tenía un 10% y en 2007 esa cifra había disminuido a un 4% del *stock*.

En el espacio de tipo 3, área barrial intermedia consolidada, predomina la casa independiente en un rango de 73% a 84% del *stock* de vivienda en alquiler, debido a que el proceso de consolidación urbana se vio limitado por el tamaño de los lotes originales (de 120 metros cuadrados a 200 metros cuadrados entre las décadas de 1960 y 1970), y a la capacidad de inversión de su población. En consecuencia, hay un crecimiento horizontal. El mercado de alquiler existente se genera a partir de la adaptación de las viviendas independientes, generalmente mediante cuartos, y se ve favorecido por el surgimiento de centralidades en la ciudad (flujos, nodos) que tornan a las zonas atractivas. Se detecta en Lima un distrito, San Martín de Porres, que podría considerarse en transición del tipo 3 al 2, debido a su antigüedad (se formó a principios de los años cincuenta) y a su ubicación cercana al área central: allí el alquiler de edificios de apartamento alcanza un 31%.

En el caso de la ciudad de Trujillo, el distrito del mismo nombre, que calza más en el tipo 2, muestra un predominio del alquiler de casas independientes (68%), mientras que el de los apartamentos en edificios asciende a 26% (cuadro 11.8) y la vivienda en vecindad a 2%. El distrito más moderno de Larco Herrera (tipo 1) registra un mayor porcentaje de apartamentos en edificios (26%) y menos viviendas en quintas y casas en vecindad. Esto ratifica las tendencias observadas en Lima. El tipo 3, claramente vigente en los distritos de El Porvenir, La Esperanza y Florencia de Mora, al igual que en Lima, evidencia una presencia mayoritaria del alquiler de viviendas independientes, en detrimento de los apartamentos en edificios y las otras modalidades.

### Calidad de la vivienda

La vivienda en alquiler, frente a la vivienda propia totalmente pagada, ofrece mejores condiciones y calidad. Esto se aprecia en las 10 principales provincias del país,

**CUADRO 11.8** Vivienda en alquiler por tipo en Trujillo, 2007 (porcentaje)

Modelo/Distrito	Casa independiente	Apartamento en edificio	Vivienda en quinta	Casa en vecindad
<b>Tipo 1</b>				
Larco Herrera	65	21	8	5
<b>Tipo 2</b>				
Trujillo	68	26	4	2
<b>Tipo 3</b>				
Florencia de Mora	93	1	2	4
El Porvenir	94	2	2	2
La Esperanza	88	2	8	2

Fuente: INEI (2007).

si se considera el indicador de agua a domicilio, en cuyo caso se destacan Piura, Iquitos, Cusco y Tacna (cuadro 11.9). La excepción la constituyen Trujillo y Huancaayo. En cuanto a los servicios higiénicos, las unidades en alquiler ofrecen mejores condiciones en Arequipa, Trujillo, Piura, Iquitos, Chimbote y Tacna. En el caso de

**CUADRO 11.9** Calidad de la vivienda en las principales ciudades/provincias de Perú, 2007

Provincia	Agua a domicilio		Servicio higiénico a domicilio		Paredes de ladrillo		Total de viviendas	Porcentaje del total
	Alquiler	Vivienda propia	Alquiler	Vivienda propia	Alquiler	Vivienda propia		
Lima	79	79	79	80	87	86	1.718.091	60,0
Arequipa	79	78	77	73	85	84	207.097	7,2
Trujillo	82	83	81	76	75	59	177.643	6,2
Chiclayo	74	74	71	71	69	55	164.816	5,7
Piura	80	73	80	73	80	60	144.452	5,0
Iquitos	72	41	77	42	82	42	96.113	3,3
Cusco	70	66	64	66	31	29	88.337	3,0
Chimbote	82	80	85	79	83	72	89.198	3,1
Huancayo	73	76	73	76	57	49	105.067	3,6
Tacna	85	78	85	78	90	86	71.553	2,5

Fuente: INEI (2007).

las viviendas que tienen paredes de ladrillo o de bloques de concreto, los mejores estándares de vivienda en alquiler se pueden observar en todas las ciudades, destacándose los casos de Trujillo, Chiclayo, Piura, Iquitos, Chimbote y Huancayo.

La consideración por distritos aporta un análisis más fino. En Lima, en los distritos formales y centrales, y en los tradicionales (tipos 1 y 2), la vivienda propia totalmente pagada tiene mayor calidad que la alquilada (cuadro 11.10). Esto significa que se trata de zonas formales con altos porcentajes de vivienda consolidada y que más bien es en las viviendas alquiladas donde se observan niveles de baja calidad. Por el contrario, en los distritos barriales consolidados (tipo 3) la vivienda en alquiler tiene mejor calidad que la vivienda totalmente pagada, lo cual obedece a un doble proceso: por un lado, la existencia de viviendas en propiedad aún precarias por su origen informal y, por el otro, el hecho de que el alquiler tiende a

**CUADRO 11.10** Vivienda en alquiler según la calidad de la vivienda en Lima, 2007 (porcentaje)

Modelo/Distrito	Vivienda alquilada con agua a domicilio	Vivienda propia totalmente pagada con agua a domicilio	Vivienda alquilada con paredes de ladrillo	Vivienda propia totalmente pagada con paredes de ladrillo
<b>Tipo 1</b>				
San Isidro	86	88	98	99
San Borja	90	92	98	99
Miraflores	84	88	91	94
Lince	81	88	81	87
<b>Tipo 2:</b>				
La Victoria	71	86	85	90
Breña	73	89	67	79
<b>Tipo 3</b>				
San Martín de Porres	82	83	96	94
Villa El Salvador	79	78	86	79
Comas	86	87	96	91
San Juan de Miraflores	89	90	93	88
Villa María Triunfo	80	75	89	79
Puente Piedra	45	39	73	68
Carabayllo	66	56	82	74

Fuente: INEI (2007).

tener lugar en las viviendas más consolidadas. En el caso de la ciudad de Trujillo, esta aseveración se cumple para los materiales de la vivienda (las casas alquiladas tienen paredes de ladrillos con más frecuencia que las propias), pero no para el agua a domicilio, en cuyo caso las casas propias tienen más cobertura en Trujillo, El Porvenir y Florencia de Mora.

El caso de Lima es muy ilustrativo en cuanto al número de habitaciones, el cual expresa la calidad de la vivienda en alquiler, en especial por el arriendo de cuartos donde los inquilinos deben dormir, cocinar, pasar ratos libres, etcétera. Si bien el alquiler de viviendas de una pieza se encuentra en todos los distritos (cuadro 11.11), en el espacio de tipo 1 (central y formal, clase media-alta) la presencia de esta clase de habitación es menor: en efecto, oscila entre un 9% y un 12%, salvo en el caso de Lince, donde alcanza un 21%. Las viviendas en alquiler de cinco o más piezas cubren entre un cuarto y un tercio del *stock* (a excepción, nuevamente, de Lince). En cambio, en el caso del espacio de tipo 2 (ciudad tradicional) y en el de tipo 3 (anillo barrial intermedio consolidado), las viviendas de una pieza en alquiler

CUADRO 11.11 Vivienda en alquiler por número de piezas en Lima, 2007 (porcentaje)					
Modelo/Distrito	1 pieza	2 piezas	3 piezas	4 piezas	5 o más piezas
<b>Tipo 1</b>					
San Isidro	9	15	19	20	37
San Borja	12	14	21	25	28
Miraflores	10	20	24	21	25
Lince	21	27	25	16	11
<b>Tipo 2</b>					
La Victoria	41	28	17	8	6
Breña	29	30	22	12	7
<b>Tipo 3</b>					
San Martín de Porres	41	25	18	9	7
Villa El Salvador	40	30	16	7	7
Comas	44	29	17	8	2
San Juan de Miraflores	40	25	19	10	6
Villa María Triunfo	46	27	14	7	6
Puente Piedra	42	30	16	7	5
Carabayllo	36	28	18	10	8

Fuente: INEI (2007).

**CUADRO 11.12** Vivienda en alquiler por número de piezas en Trujillo, 2007 (porcentaje)

Modelo/Distrito	1 pieza	2 piezas	3 piezas	4 piezas	5 o más piezas
<b>Tipo 1</b>					
Larco Herrera	14	16	22	21	27
<b>Tipo 2</b>					
Trujillo	28	21	20	16	15
<b>Tipo 3</b>					
Florencia de Mora	31	28	20	12	9
El Porvenir	28	32	22	11	7
La Esperanza	24	31	24	12	8

Fuente: INEI (2007).

superan el 40% del *stock*, salvo en Breña y Carabayllo. El tipo de ciudad tradicional (tipo 2) tiene un gran *stock* de vivienda en alquiler y hay un número importante de cuartos. El espacio de tipo 3, barrial consolidado, que tiene poco *stock* de vivienda en alquiler, también presenta un predominio de viviendas de una pieza (cuartos). Esto indica que se trata de viviendas independientes en las que los propietarios acondicionan habitaciones para alquilar.

No obstante, es importante señalar que en los barrios consolidados un 35% del *stock* de alquiler tiene tres o más piezas, lo cual da cuenta del proceso de expansión que suele tener lugar en la vivienda informal. Este generalmente es horizontal en las primeras etapas de consolidación, mediante el relleno de espacios vacíos en el lote, pero en etapas avanzadas comienza la verticalización de las estructuras, lo que implica también una probable articulación entre la densificación y consolidación de estos barrios con la disponibilidad de vivienda en alquiler.

El caso de la ciudad de Trujillo muestra, en otra escala, tendencias parecidas a las de Lima (cuadro 11.12). El distrito de tipo 1 (formal central) tiene pocas viviendas de una pieza en alquiler y más de un cuarto del *stock* con cinco o más piezas. El de tipo 2 (ciudad tradicional) y el de tipo 3 (anillo barrial intermedio consolidado) tienen un 25% del *stock* de una pieza y las viviendas con una o dos piezas superan el 50% del *stock*.

Accesibilidad a la vivienda en alquiler

El mercado de alquiler en Perú tiene lugar entre personas naturales y es atomizado. No existen grandes propietarios, ni públicos ni privados. Hacia mediados

de la década de 1960 el sector público se desprendió del *stock* de vivienda social que alquilaba y lo puso en venta. Por su parte, en el caso de las grandes empresas privadas, no existen inmobiliarias que manejen y administren arriendos, salvo unos cuantos corredores de bienes raíces que alquilan apartamentos de lujo.<sup>10</sup>

Bajo estas características, y dado que las políticas públicas y el mercado privado financian la vivienda en propiedad, el mercado de alquiler es secundario (segunda mano). Este puede surgir a través de diversas vías, como la estrategia de “comprar para alquilar”, que ponen en práctica propietarios de sectores medios, o la ampliación y subdivisión de la casa propia para arriendo, estrategia que puede incluir el alquiler de cuartos, entre otros.

### *La oferta*

El acceso a una vivienda en alquiler, por el lado de la oferta, depende de que los propietarios dispongan de un capital inicial que les permita adquirir una casa o un apartamento o, en otro caso, ampliar o subdividir una edificación original.

En los sectores medios y altos la rentabilidad del proceso se establece a partir de la fórmula “comprar y luego alquilar”. Los propietarios, que cuentan con un cierto capital, recurren a sus ahorros y a préstamos hipotecarios para adquirir una vivienda y luego ponerla en alquiler. La estrategia económica basa su rentabilidad en el hecho de que, si se considera por ejemplo el caso de Lima, los inmuebles se revalorizan en un 10% anual como mínimo, observando una rentabilidad mucho más atractiva que la que ofrecen los depósitos en los bancos (Dongo-Soria, 2012). Contribuye a la rentabilidad el hecho de que los precios de alquiler se encuentren al alza en el país. Por ejemplo, hacia 2004 se podían encontrar apartamentos por US\$350 al mes en un distrito de clase media como Barranco pero en 2012 los alquileres difícilmente bajaban de US\$700. Según la firma E-holding, distritos como Barranco o San Isidro tenían en 2012 los precios en alquiler más altos de Lima, con un promedio de US\$10,62 y US\$10,08 por metro cuadrado mensuales, respectivamente (Dongo-Soria, 2012).

En los sectores medio, medio-bajo y bajo, los propietarios efectúan las ampliaciones y subdivisiones de las edificaciones originales recurriendo a su propio capital y no al crédito hipotecario. El alquiler se ve beneficiado, al igual que

---

<sup>10</sup> Una de las pocas experiencias estuvo vinculada a la Urbanización El Porvenir, creada hacia 1948. Fue muy criticada por los urbanistas por constituir una especie de “tugurio por origen”. En 1972 un gobierno militar dio inicio a una renovación urbana en el lugar, expropiando la inmobiliaria vinculada al Banco Popular.

en el caso anterior, por su tendencia al alza. Se podrían establecer dos tipos de propietarios-arrendadores:

1. Los que fundamentalmente alquilan y desarrollan una estrategia de acumulación, como es el caso de algunos propietarios que se dedican a la vivienda para uso residencial y comercial. En esta categoría se encuentran, además, los propietarios que construyen cuartos para alquiler. En Lince, en un distrito de clase media, un propietario había construido en una tercera planta 20 cuartos, con baño común, que ofertaba a US\$75 cada uno.
2. Los que, teniendo otras ocupaciones e ingresos, alquilan para tener una renta complementaria. Se trata de personas adultas mayores, jubiladas, que comúnmente viven en una parte del inmueble que alquilan. Esta práctica existe en las áreas de clase media, media-baja y de bajos ingresos.

Los pagos por alquiler, observados en el precio promedio y en el precio promedio por metro cuadrado, muestran una gradiente en la que se distinguen los tipos de contexto socioespacial establecidos por el estudio. A los fines de ejemplificar, se considera el caso de Lima, pues es el único que cuenta con esta información (cuadro 11.13).

**CUADRO 11.13** Precio promedio por alquileres en Lima, 2011  
(en dólares de EE.UU.)

Modelo/Distrito	Precio promedio de casas	Promedio m <sup>2</sup>	Precio promedio de apartamentos	Promedio m <sup>2</sup>
<b>Tipo 1</b>				
Miraflores	1.750	3,12	1.428	8,9
San Isidro	2.600	8,0	1.325	8,4
San Borja	2.800	5,6	940	6,8
Lince	—	—	402	4,4
<b>Tipo 2</b>				
Breña	—	—	475	5,2
La Victoria	—	—	470	5,2
<b>Tipo 3</b>				
Comas	—	—	120	1,0
San Martín de Porres	—	—	265	2,2
San Juan de Miraflores	—	—	315	2,6

Fuente: Capeco (2011).

Las estrategias de rentabilidad y recuperación de la inversión por parte de los propietarios son difíciles de descubrir, fundamentalmente porque ellos guardan con mucho celo esta información. Las entrevistas cualitativas<sup>11</sup> permiten una aproximación desde la casuística:<sup>12</sup>

1. Una propietaria adquirió un apartamento en Miraflores, Lima (tipo 1), de 90 metros cuadrados en US\$80.000 y lo alquila mensualmente a US\$603 (US\$6,7 por metro cuadrado). Esto significa que, sin considerar depreciación alguna, en unos 132 meses (11 años) la propietaria habría recuperado su inversión. El alquiler anual representa un 9% del valor original del inmueble.
2. Una propietaria de tipo 2, ubicada en una zona de clase media en el Cercado de Lima, adquirió dos casas de 110 metros cuadrados cada una a un precio promedio de US\$75.000 y las alquila mensualmente, cada una a US\$490,5 (US\$4,4 por metro cuadrado). Si se aplica el criterio anterior, en 11,8 años habrá recuperado su inversión. El alquiler anual representa un 8,4% del valor original del inmueble.
3. Un propietario de tipo 2, ubicado en una zona de obreros y comerciantes en el distrito de La Victoria, invirtió en la remodelación de dos viviendas un promedio de US\$25.000. Mensualmente alquila cuatro cuartos por cada vivienda a US\$56,6 en promedio (US\$4,71 por metro cuadrado). Considerando que alquila ocho cuartos, este propietario percibe una renta mensual de US\$452,80. Si se aplica el criterio anterior, con el alquiler total habrá recuperado su inversión en 4,6 años. El alquiler anual representa un 21,6% del valor de su inversión original.

La casuística permite arribar a conclusiones interesantes respecto de la rentabilidad del alquiler en Lima. La recuperación de la inversión original es mayor en

---

<sup>11</sup> Se realizaron en profundidad 18 entrevistas semiestructuradas a diversos actores entre abril y mayo de 2012. Entre las personas entrevistadas se incluyen: un representante de una organización no gubernamental (ONG) de apoyo a inquilinos; expertos en vivienda, finanzas, microfinanzas y negocios inmobiliarios; inquilinos y propietarios en distintas áreas representativas de los tres tipos de distrito; representantes de la Municipalidad de Lima y de la Municipalidad Provincial de Trujillo, y representantes de entidades inmobiliarias.

<sup>12</sup> Las estimaciones de tiempo para recuperar la inversión inicial no cuentan la valorización del inmueble. Dados los patrones de incremento en el precio de la propiedad, la valorización debería acortar este tiempo ostensiblemente, aun teniendo en cuenta la depreciación.

el caso del alquiler de cuartos de tipo 2 que en los casos de apartamentos o casas independientes de espacios de tipo 1 y 2. De manera similar, la tasa de recuperación de la inversión original en el caso de los cuartos se produce en casi la mitad de años que en los otros casos.

Este análisis permite explicar por qué en las ciudades peruanas empiezan a proliferar los alquileres de cuartos. Las razones son que los montos de la inversión inicial son bajos y los alquileres mensuales resultan económicos. Sin embargo, si se observa el costo por metro cuadrado, en el alquiler de cuartos se paga un poco más que en el caso del espacio de tipo 2 de clase media, aunque menos que en el tipo 1. El problema es que se trata de un alquiler informal que no reúne las condiciones urbanísticas adecuadas: se trata de nuevos tugurios.

### *La demanda*

La accesibilidad a la vivienda en alquiler por parte de la demanda puede establecerse a partir del porcentaje que este representa en el gasto total del hogar. Los estudios del Fondo Mivivienda, realizados entre 2006 y 2008, presentan esta información, distinguiendo los niveles socioeconómicos (NSE) A, B, C y D. El nivel E (extrema pobreza) no se considera en el estudio original porque no constituye parte de la demanda efectiva de vivienda (cuadro 11.14).

El nivel A de demanda efectiva tiene los mayores ingresos en Trujillo (US\$1.280), seguido por Piura (US\$777), Chiclayo (US\$756) y Arequipa (US\$607,6). El pago de alquiler representa alrededor del 20% de los ingresos para los hogares de dicho nivel que rentan una vivienda. En el nivel B el mayor gasto en alquiler sobre el total del ingreso familiar tiene lugar en Piura (21,4%), seguido Chiclayo (20,4%) y Trujillo (20,3%). Con un porcentaje de gasto de entre 15% y 19% se ubican Huancayo, Arequipa, Iquitos y Lima. En el nivel C los mayores gastos en alquiler se verifican en Piura, donde equivalen a un 31,4% de los ingresos (US\$121), y en Chiclayo (17,8%). Luego, dichos gastos se ubican entre un 14% y 16% en las ciudades de Lima, Trujillo, Arequipa e Iquitos. En el estrato D (pobres) el gasto en alquiler es más elevado en Cusco (20,6%), Piura (18,7%), Iquitos (16,3%) y Lima (13,9%). El porcentaje es más bajo en Juliaca (5,9%) y en Puno (6,87%). En las restantes ciudades se localiza en un rango de entre el 10% y el 14%. El nivel D es el que menos porcentaje de sus ingresos destina al alquiler.

En conclusión, el gasto del alquiler de vivienda sobre el total de los ingresos tiene un promedio del 18,8% para el nivel A, del 14,6% para el nivel B, del 14,3% para el nivel C y del 12,8% para el nivel D. En comparación con el contexto internacional, el monto del valor del alquiler es bajo y no parece haber un problema de capacidad de pago, el cual se produce a partir de un gasto de más del 30%

**CUADRO 11.14** Ciudades grandes, ingreso familiar y porcentaje del gasto en alquiler, Lima y Trujillo

Ciudad	Porcentaje del ingreso promedio gastado en alquiler	Ingreso familiar	Gasto en alquiler
<b>Lima</b>			
B	15,0	761,6	115
C	14,4	560,3	81
D	13,9	428,3	59,6
<b>Trujillo</b>			
A	22,5	1.280	288
B	20,3	807	164
C	16,0	437	70
D	14,2	287	41

Fuente: FMV (2006); FMV (2009a, b, c, d, e, f, g, h, i); FMV (2010a, b, c, d).

de los ingresos en vivienda.<sup>13</sup> Por otro lado, hay una tendencia que señala que a medida que los ingresos monetarios se reducen también lo hace el porcentaje destinado al alquiler.<sup>14</sup>

En el caso de Lima se cuenta con información más actualizada. El estudio de la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) indica que existe una relación entre el estrato socioeconómico al que pertenece el hogar y el monto correspondiente al pago por el alquiler de una vivienda. Según sus encuestas, los pagos de entre US\$301 y US\$500 los realizan principalmente los hogares del estrato alto; las mensualidades de US\$201 a US\$300 la reportan los estratos medios-altos, y los pagos de US\$101 a US\$200 los efectúan los hogares del sector medio (Capeco, 2011). La metodología de la Cámara Peruana de la Construcción (Capeco) no considera la demanda de alquiler generalmente informal en las zonas pobres de Lima.

<sup>13</sup> Los estudios del FMV no permiten estimar el número de familias o de hogares que destinan más del 30% de sus ingresos a vivienda.

<sup>14</sup> En el nivel internacional la tendencia es contraria: los hogares pobres gastan más en vivienda como proporción de sus ingresos. Esta situación, hipotéticamente, podría explicarse por el hecho de que el alquiler de la población pobre tiene lugar en las áreas peor localizadas y en viviendas inadecuadas, y sobre todo por la incidencia de una situación de no mercado (invasiones de tierras toleradas por el sector público) en el mercado inmobiliario y de tierras en general.

## Relaciones entre propietarios e inquilinos y perfiles

En el espacio de tipo 1, aunque la población de clase media-alta y clase media suele contar con una vivienda propia (Capeco, 2011), la condición de inquilino no la determina la clase social, sino circunstancias vinculadas al ciclo de vida y a la ocupación laboral. Se trata de parejas jóvenes, hijos jóvenes que desean independizarse de los padres, profesionales que deben vivir por un tiempo relativamente corto en ciertas ciudades, etcétera. Según la firma E-Holding, se trata de un mercado natural de jóvenes, al cual se suman extranjeros y ejecutivos de empresas transnacionales que vienen a trabajar por algunos meses o años (Dongo-Soria, 2012).

El marco institucional del alquiler es el de la formalidad. Hay contratos escritos ceñidos al Código Civil, cuyo plazo suele ser de un año, y el inquilino asume el pago del precio mensual, los arbitrios municipales y los servicios (agua, luz, teléfono, vigilancia). El inquilino suele ser un empleado o profesional de clase media, y el pago del alquiler puede representar, según las ciudades, entre un 15% y un 20% del ingreso familiar mensual. El propietario-arrendador asume el pago de los impuestos prediales y cada mes cumple con depositar en el banco un 10% de la renta recibida a la oficina de tributos (Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria, SUNAT). Por lo común, los pagos del inquilino se hacen a nombre del propietario a través de un banco. El pago directo ocurre cuando el propietario tiene varios apartamentos en alquiler y esa es su actividad principal.

Las relaciones entre propietarios e inquilinos en el espacio de tipo 1 no son conflictivas y se limitan al cumplimiento de los aspectos contractuales. Por lo común, los casos estudiados muestran que ambos pertenecen a estratos sociales parecidos. Cuando el propietario habita la primera planta pueden establecerse relaciones de afinidad y apoyo. La ubicación a elegir estará determinada por la capacidad económica. El tipo de vivienda que predomina en estos casos es el apartamento en edificio.

En el espacio de tipo 2 (ciudad tradicional) la relación entre propietarios e inquilinos es más compleja. Los inquilinos pertenecen a sectores medios-bajos (trabajadores formales), obreros y trabajadores independientes con un nivel mediano de ingresos. En general, no son tan jóvenes, ya que se trata de hogares formados por personas adultas que, por diversas circunstancias, no han podido adquirir una vivienda en propiedad. Permanecen en las áreas tradicionales ya que, incapacitados de acceder al mercado de alquiler en el espacio de tipo 1, no desean mudarse al anillo intermedio barrial consolidado, por una cuestión de estatus y pérdida de localización relativa.

En cuanto al espacio de tipo 2, el imaginario social vincula estas zonas con una composición obrera y popular, y un paisaje urbano deprimente (aunque no en

todas sus áreas), lo cual incide en los precios de los alquileres. Este es el caso de los centros históricos La Victoria en Lima o el distrito de Trujillo en Trujillo. Su complejidad se acrecienta por la presencia de tugurios, viviendas hacinadas y deterioradas que históricamente han sido alquiladas.

Las relaciones entre propietarios e inquilinos en los tugurios de Lima han sido siempre bastante tensas (Chirinos, 1996). Hacia las décadas de 1960 y 1970 nadie se ocupaba de mantener las viviendas, a pesar de las obligaciones legales de los propietarios,<sup>15</sup> muchos de ellos institucionales. Paulatinamente los inquilinos empezaron a hacer mejoras por su cuenta, dejando atrás una actitud pasiva (Sánchez León et al., 1978), lo cual ha constituido el preludio de la adquisición informal de los inmuebles por parte de sus ocupantes (Chirinos, 1996).

En los distritos del espacio de tipo 3 (anillo intermedio consolidado) todavía no se ha desarrollado un *stock* regular de vivienda en alquiler. Predomina abiertamente el alquiler de casas independientes, las cuales se adaptan, especialmente bajo la modalidad de cuartos.

La aproximación a los perfiles y relaciones del espacio de tipo 3 es casuística.<sup>16</sup> En 2007, en las viejas barriadas de Villa El Salvador (1971) y Huáscar en San Juan de Lurigancho (1976), un 49% y un 71%, respectivamente, de las viviendas puestas en el mercado se alquilaban y las restantes se vendían (Calderón, 2008). Los propietarios de los inmuebles en alquiler eran los ocupantes originales de esos asentamientos, así como también lo eran personas que habían accedido a esos sitios a través de un mercado secundario. La mayoría de los inquilinos estaba conformada por compradores en potencia, porque querían adquirir una vivienda.

La forma de alquiler que predominaba en los asentamientos barriales consolidados eran los cuartos. Las otras modalidades se repartían casi por igual entre viviendas (6,3%), viviendas compartidas (6,3%) y apartamentos (5,3%). Los alquileres de mayores dimensiones eran más altos que en el caso de los cuartos, aunque los cuartos permitían obtener una mayor rentabilidad, lo que se asemeja a los alquileres de espacio de tipo 2.

La mitad de los contratos de inquilinato eran escritos (51%) y el resto verbales (49%). Los contratos escritos prevalecían en el caso del alquiler de casas, apartamentos y casas compartidas, mas no así para los cuartos, que se rentaban mediante acuerdos verbales. No se detectaban conflictos notorios entre propietarios e inquilinos.

---

<sup>15</sup> Chirinos (1996) menciona el Decreto Ley 18.270 (mayo de 1970) que establecía la obligación del propietario de tener un certificado de habitabilidad ante la municipalidad y el Decreto Ley 21.938 (de 1978) que conminaba a establecer condiciones mínimas de seguridad.

<sup>16</sup> El censo brinda información general sobre los inquilinos de los distritos y su ocupación laboral, pero no distingue a aquellos que se ubican en el espacio de tipo 3.

Una situación parecida se puede encontrar en el anillo intermedio barrial de la ciudad de Trujillo en distritos como El Porvenir y La Esperanza. En este último en 2012 se habilitaron cuartos en casas de dos pisos. La tendencia histórica apunta a que se incrementará el alquiler en el espacio de tipo 3 de las ciudades. Entre los censos de 1993 y 2007, distritos como Villa El Salvador y Villa María del Triunfo han expandido la tenencia en inquilinato en un 8% y 6%, respectivamente. La modalidad que predomina es la de cuartos de reducidas dimensiones, verdaderos tugurios, en cuyas transacciones impera la informalidad.

En el espacio de tipo 4, ubicado en la periferia en precariedad, es decir, asentamientos informales jóvenes, el alquiler alcanza un 10% del *stock* en zonas tituladas y un 12% en zonas no tituladas (Calderón, 2011). Los propietarios son familias pobres que alquilan para obtener un complemento económico para sobrevivir. Los inquilinos, cuyos ingresos mensuales se estiman en US\$182 por mes, son trabajadores por cuenta propia (65%) y empleados sin acceso al seguro social (17,5%) (Calderón, 2007). A diferencia de los inquilinos del espacio de tipo 3, no hay trabajadores con empleo formal en la economía. Se trata de sectores sociales de los más bajos ingresos en las ciudades, aunque no tan bajos como para tener que invadir un terreno. El gasto promedio en alquiler se estima en US\$30,7 en el caso de los cuartos, que tienen una dimensión mayor que en el anillo intermedio barrial: 35 metros cuadrados en promedio, lo que arroja un valor de US\$1,1 por metro cuadrado.

En conclusión, la demanda de vivienda en alquiler atraviesa el conjunto de los niveles sociales, siendo los ingresos de los inquilinos los que definen el tipo socioespacial que se ocupará, cuya oferta, a su vez, está definida básicamente por los valores del suelo en la ciudad. No existen relaciones conflictivas entre propietarios e inquilinos, salvo en el caso del alquiler de tugurios de los centros históricos.

**CUADRO 11.15** Resumen de la relación entre propietarios e inquilinos en Lima

Tipo	Localización	Clase social	Tipo de vivienda	Precio del alquiler (US\$/m <sup>2</sup> )	Relación contractual
1	Central	Clase media-alta	Apartamento	7,7 a 8,8	Formal
2	Tradicional	Clase media/obrero	Apartamento	5,2	Formal
		Baja	Cuarto/tugurio	2,2	Informal
3	Intermedio consolidado		Cuarto	1,5	Informal
4	Periférico precario	Baja	Cuarto	1,14	Informal

Fuente: Elaboración propia.

## RESTRICCIONES Y LIMITACIONES

El desarrollo de una propuesta de política para estimular el mercado del alquiler enfrenta una serie de restricciones que se derivan de las políticas de vivienda puestas en práctica, así como de la legislación y la estructura del financiamiento.

### La política de vivienda

Desde hace cinco décadas las políticas de vivienda en Perú han adoptado el discurso de la promoción de la propiedad privada, el cual fundamenta la legislación actual. La política de vivienda ha funcionado mejor para la clase media que para los sectores de menores ingresos (Calderón, 2012). El apoyo a la clase media ha producido una verdadera transformación y un crecimiento vertical en los distritos de las áreas centrales de las principales ciudades. Entre agosto de 2006 y julio de 2011 se otorgaron 21.061 créditos por un monto de S/1.841 millones, cifra que equivale a aproximadamente US\$613 millones. En cambio, el Programa Techo Propio, diseñado para la población pobre, ha enfrentado una serie de dificultades. Por ejemplo, la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva (AVN), que pensaba otorgar 10.000 bonos por año, entre 2003 y 2011, solo entregó 23.730 bonos en total. Las modalidades de Construcción en Sitio Propio (CSP) y Mejoramiento de Vivienda (MV), tuvieron un mayor desarrollo hasta que fueron suspendidas por el gobierno de Alan García (2006–11), bajo el argumento que otorgaban subsidios muy altos (Calderón, 2012).<sup>17</sup>

El Plan Nacional de Vivienda “Vivienda Para Todos” 2006–15 (MVCS, 2006) pone el énfasis en la tenencia en propiedad, aunque en sus estrategias contempla la vivienda en alquiler, junto a la adquisición de vivienda nueva (AVN), la construcción en sitio propio (CSP) y el mejoramiento de vivienda (MV). Sin embargo, no se ha desarrollado un programa específico al respecto. Hacia noviembre de 2011 el gerente del Fondo Mivivienda anunció un programa de alquiler-venta, con opción a compra para el inquilino al final del plazo de contrato. El número de potenciales familias beneficiarias se estimó en 500.000.<sup>18</sup> Posteriormente no ha habido novedades.

---

<sup>17</sup> Debe destacarse que hacia 2007, cuando no despegaban los bonos habitacionales, se aprobó por ley el Bono de Formalización Inmobiliaria (BFI), pero no llegó a aplicarse, ya que se dejó de lado tan pronto como los programas empezaron a funcionar. El BFI promueve la independización de la propiedad de los aires (el derecho a construir en altura) en los asentamientos barriales consolidados y, en su momento, podría servir para una política de alquileres de pequeños propietarios.

<sup>18</sup> Véase [http://gestion.pe/noticia/1335475:http://gestion.pe/noticias-de-multas-laborales-14734?href=nota\\_tag](http://gestion.pe/noticia/1335475:http://gestion.pe/noticias-de-multas-laborales-14734?href=nota_tag).

La política de vivienda encuentra serias restricciones en la falta de disponibilidad de suelo urbano. La escasez de suelo, más que física, tiene que ver con los precios y las rentas urbanas generadas, ya que ha sido la propia política de vivienda subsidiada la que ha demandado suelo en las áreas de expansión de la ciudad y contribuido al aumento del precio.

La política de vivienda opera sobre una política de suelo, establecida en la década de 1990, que se caracteriza por la defensa irrestricta de la propiedad privada y el *laissez faire* para los agentes privados. La Constitución de la República (1993), la Ley General de Expropiaciones (Decreto Legislativo 313) y la modificación del Código Civil buscaron promover la inversión privada al indicar que la expropiación procedería solo por necesidad pública —ya no por el criterio de interés social— y que el pago de la compensación sería a precio de mercado. La Ley de Tierras de 1995 (Ley 26.505), en la práctica, dejó sin efecto la potestad municipal de declaración de intangibilidad agrícola, permitió la venta libre de tierras agrícolas y representó un levantamiento de límites urbanos por fuera de los criterios municipales de planificación.

En términos generales predomina la defensa irrestricta de la propiedad privada. En 1993 hubo un retroceso en los mecanismos de captura de plusvalías urbanas cuando el Decreto Legislativo 776 derogó la Contribución de Mejoras y la remplazó por la Contribución Especial de Obras Públicas, un instrumento más limitado, porque redujo la aplicación solo al caso de las obras municipales y puso como requisito el consentimiento previo de los afectados. Además, existe una política de manos libres para los propietarios de tierras: no hay impuestos a las tierras vacantes ni políticas (como el “ajuste de tierras” español) que conminen a los propietarios a urbanizar estableciendo cargas, aun si el terreno en mención ha sido calificado como tal por la municipalidad. Es decir: la política permite especular con los terrenos.

De esta manera, una posible política de vivienda en alquiler enfrenta el hecho de que el sistema de Bonos Familiares Habitacionales (BFH), sobre el cual se ha sostenido la política habitacional, se ha orientado a promover la vivienda en propiedad. La política de vivienda actual no reserva un espacio para la vivienda en alquiler. Se trata de un aspecto dejado, casi en su totalidad, a la esfera de los mercados. Convendría que la política fuera más abierta hacia otras formas de tenencia. Esto no significa, necesariamente, renunciar a la vivienda en propiedad, que es el anhelo de los habitantes, sino poder insertar la vivienda en alquiler dentro de esta perspectiva.

### La legislación de la vivienda en alquiler

La legislación de la vivienda en alquiler se rige por el Decreto Legislativo 709 de 1991 y el Código Civil de 1984. La legislación actual protege a los propietarios que

arriendan sus viviendas y su impacto, observado a lo largo de los años, ha sido la recuperación de la oferta del mercado de alquiler a cargo de personas naturales.

El Decreto Legislativo 709 de 1991 propone promover la inversión privada en predios para arrendamiento. Para ello, ha determinado que todos los alquileres se regirán única y exclusivamente por la legislación establecida en el Código Civil de 1984. Sin embargo, el decreto mencionado establece una excepción: los contratos de los inmuebles con valor de autoavalúo a 1992 que no sobrepasaran los S/2.880, los cuales tenían un plazo de cuatro años para renovarse. Desde entonces, y todos los años, inquilinos y poseedores de los tugurios de las áreas centrales han conseguido que se extienda esa norma de excepción, gozando de la protección pública.

Desde 1984 el Código Civil vigente instituye un pago por alquiler, vencido o adelantado, según lo acordado en el contrato. El Código estipula que los propietarios tienen la potestad de definir, sin límite alguno, la merced conductiva, los montos de alquiler y los plazos del contrato. Sin embargo, ni el propietario ni el inquilino pueden quebrar el contrato, o extenderlo, contra la voluntad de alguna de las partes. A diferencia de la anterior legislación, el Código establece que los desalojos por diversas causales proceden aun si el inquilino llegara a pagar el monto adeudado una vez adoptada la decisión judicial.

Las obligaciones de los inquilinos son cuidar el bien y usarlo para el destino que se concedió, pagar el precio de alquiler en el plazo convenido, pagar los servicios públicos, efectuar reparaciones, no introducir cambios ni modificaciones al bien, no subarrendarlo ni total ni parcialmente, y devolverlo en el estado en que se recibió. El Código expone las responsabilidades en caso de deterioro así como también define el arrendamiento de duración determinada (hasta 10 años) o indeterminada.

El Código Civil permite acciones de desalojo de inquilinos por cuatro causas: i) falta de pago de la renta (a los dos meses y 15 días de incumplimiento); ii) vencimiento del contrato; iii) ocupante precario (sin contrato), y iv) acción de restauración en caso de que el inmueble fuera declarado monumento histórico. Cuando el inquilino no haya entregado el inmueble una vez vencido el plazo contractual, el Código Procesal Civil autoriza al juez a ordenar el desalojo. Según Castro Pozo (2010), los casos que se ventilan en el Poder Judicial son procesos sumárisimos, conforme al artículo 679; aquí procede la ejecución anticipada de la futura decisión final, cuando el demandante acredite indubitadamente el derecho a la restitución pretendida y el abandono del bien.

En general, las decisiones judiciales favorecen a los propietarios y las causales de desalojo por falta de pago del alquiler o por vencimiento del contrato son fáciles de resolver si se muestran los contratos o pagos realizados. Los juicios se inician en los juzgados de paz o de primera instancia. En caso de que

los inquilinos no cuenten con un abogado, que es la situación más común, los juicios duran unos seis meses, y unos dos años cuando tienen asesoría legal. En las causales por ocupación precaria o por restauración, el tema es más complejo y puede llegar hasta la Corte Suprema. Los propietarios tienen que demostrar que no hubo contrato de por medio con los ocupantes del predio o presentar la declaración de restauración por parte de la autoridad (municipalidad). En estos casos, si los inquilinos tienen un abogado, los juicios pueden durar cuatro años, y si no lo tienen, pueden extenderse unos dos años. Los procedimientos de desalojo son ordenados por el juez, quien notifica al inquilino para que abandone el predio. En caso de que esto no ocurra, el propietario apela al juez, quien a los siete días expide una orden de desalojo y de descerraje con auxilio de la Policía Nacional. La legislación no contempla ninguna compensación a los desalojados.

El sistema tributario, a cargo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria (SUNAT), considera el alquiler o subalquiler de predios como una renta de primera categoría. El sujeto de pago del impuesto es el arrendatario o subarrendatario, que debe estar inscripto en el Registro Único del Contribuyente (RUC). La renta de primera categoría distingue la renta real y la renta presunta. La renta real tiene lugar cuando existe un contrato (verbal o escrito) mediante el cual el propietario da en uso a un tercero el inmueble a cambio de una merced conductiva mensual. Es renta presunta cuando el inmueble es cedido a un tercero gratuitamente. El monto a pagar como impuesto mensual asciende al 5% del valor del alquiler. Las rentas se rigen por el método de lo devengado: el propietario tiene que pagar todos los meses, aun cuando el inquilino no haya abonado el alquiler mensual convenido.<sup>19</sup>

En el estudio realizado se ha encontrado que los propietarios que alquilan una vivienda de clase media y clase alta se ciñen a las normas legales y tributarias, pagando mensualmente a la SUNAT (boleta de declaración a la SUNAT). Por su parte, los inquilinos asumen el pago por arbitrios a las municipalidades distritales, el que se incluye dentro del contrato de arrendamiento como responsabilidad del inquilino.

En los tipos socioespaciales del anillo barrial intermedio (ex ciudad informal) existe una realidad diferente. La legislación se acata parcialmente (la mitad tiene contratos escritos y la otra mitad verbales), los propietarios no pagan el impuesto predial ni los tributos que perciben por los alquileres. En la legislación no existe un mínimo de área a alquilar, por lo que el alquiler de cuartos sería legal. Los inquilinos

---

<sup>19</sup> En caso de no pagar a la SUNAT, el propietario incurre en deuda tributaria. El pago sería un requisito en caso de que en algún momento el propietario tenga que iniciar un juicio de desalojo al inquilino.

no pagan los arbitrios a las municipalidades. El *stock* de cuartos en alquiler llega al 50% del total ofertado y por lo general el acuerdo es solo verbal, al igual que en los casos de vivienda compartida, que llega al 15% del *stock* (Calderón, 2007). El predominio de la informalidad en los alquileres es resultado del análisis de “costo-beneficio” que efectúan los actores: actuar en la formalidad es más costoso que hacerlo en la informalidad.

En el caso de los tugurios, donde está desapareciendo la figura del alquiler y emergiendo la del ocupante precario, los grandes propietarios institucionales, como la Sociedad de Beneficencia Pública de Lima, no abonan el impuesto aduciendo que no reciben los pagos del alquiler. Los ocupantes precarios (ex inquilinos) observan la tendencia a no pagar alquileres ni arbitrios y subarrendar sin permiso del propietario. En estas circunstancias, sumamente complejas en términos jurídicos, más que informalidad en la relación contractual existe una desaparición de la figura del inquilinato.

La principal limitación del marco legal es que no promueve la vivienda en alquiler. Aunque el Decreto Legislativo 709 de 1991 lo ha intentado, en realidad su función ha sido principalmente la de regular la relación entre propietarios e inquilinos. En el contexto de la legislación urbana y la actual política de vivienda, no hay un estímulo para la vivienda en alquiler y el citado decreto se encuentra desconectado del marco legal en su conjunto que promueve la propiedad privada. Por lo tanto, no se han desarrollado esquemas de fomento de este tipo de tenencia, aunque sí se han hecho con la vivienda en propiedad.

CUADRO 11.16 Marco legal de la vivienda en alquiler en Perú		
Año	Ley	Objetivo
2010	29.415	Promueve el saneamiento físico y legal de los tugurios para renovación urbana. Busca que la asociación de poseedores o de inquilinos se convierta en propietaria por abandono, prescripción o trato directo con el propietario. La norma busca que el ocupante use un derecho de posesión.
1991 (nov.)	D.L. 709	“Crear condiciones necesarias para el desarrollo de la inversión privada en predios para arrendamiento”. Dispuso que los contratos se regirían por el Código Civil, excepto predios tugurizados.
1991	D.L. 696	Entre otros, establece el derecho de residencia de los inquilinos ante acciones de renovación urbana.
1984	Código Civil	Establece obligaciones de arrendador y arrendatario y causales de resolución.

Fuente: Elaboración propia.

## La estructura del financiamiento de vivienda y el mercado de créditos hipotecarios

Las políticas de vivienda han desarrollado medidas de financiamiento que han tenido un efecto en el mercado del crédito hipotecario.<sup>20</sup> Estas se encuentran en un período de auge, que inicialmente se debió al impulso gubernamental provisto por los subsidios a la vivienda. El apogeo del Fondo Mivivienda (FMV), a partir de 2002, estimuló a la banca privada para que participara de los emprendimientos, e incluso para que creara nuevos productos bajo su inversión.

Esta situación modificó la estructura del mercado de crédito hipotecario, que había caído hacia 1992, cuando el Estado retiró su participación financiera y el sector privado se orientó a su público habitual, las clases media y alta.<sup>21</sup> A comienzos de la década de 1990, los créditos hipotecarios concedidos por la banca privada fueron selectivos y tuvieron condiciones onerosas con intereses promedio del 20% anual, plazos máximos de siete años y niveles de ingreso exigidos de US\$2.500 mensuales. En 1997 la tasa de interés anual bajó a niveles del 12% anual (PCI, 2008).

Bajo el impulso del sector público a través del FMV, el mercado hipotecario creció en un promedio anual de 20% entre 2002 y 2008 (Interbank, 2008). A este desarrollo contribuyeron el crecimiento de la economía y de la capacidad adquisitiva, el acceso al financiamiento de largo plazo, incluido el aporte de los programas gubernamentales, y el alto déficit de viviendas. Entre 2002 y 2008 el número de clientes se multiplicó, pasando de 34.000 a 103.000. En 2008 el FMV contribuyó a un 17% de la cartera de créditos, mientras que en 2006, su año de mayor auge, su participación ascendió a un 28% de la cartera.

A octubre de 2011, en promedio, los bancos realizaban 2.800 colocaciones para la compra de vivienda y el crédito promedio era de US\$74.000. Entre septiembre de 2010 y agosto de 2011 el crédito creció un poco más de US\$1.300 millones. La contribución pública del FMV era del orden de 30% (Alva, 2011). Los bancos, según el crédito hipotecario, ya sea del FMV o de sus propios fondos, aplicaban

---

<sup>20</sup> El crédito hipotecario para vivienda es otorgado a personas naturales para adquisición, construcción, refacción, remodelación, ampliación, mejoramiento y subdivisión de vivienda propia, siempre que tales créditos se ofrezcan amparados con hipotecas debidamente inscritas.

<sup>21</sup> Las experiencias de financiamiento de vivienda por parte del sector público, como el Banco Central Hipotecario (1930), las mutuales de vivienda (1960–1980), el Banco de la Vivienda (BV) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonavi), fueron canceladas a inicios de la década de 1990 por la política de ajuste y reforma económica del gobierno de Alberto Fujimori (1990–2000).

diferentes tasas de interés efectivo anual (TEA) que variaban entre 9,39 y 12,68 con recursos del FMV a 15 años para crédito de S/90.000, y entre 10,50 y 14 con fondeo propio para un crédito de S/120.000.

El crédito hipotecario tiene un efecto indirecto en el mercado de vivienda en alquiler, en especial para los sectores de ingresos medios y altos. Bajo la fórmula “comprar para alquilar”, hay sectores medios que invierten en un apartamento que luego proceden a rentar. Sin embargo, ni en la banca privada ni en la pública hay interés para financiar la vivienda en alquiler, porque la política se orienta a la vivienda en propiedad y esto evita los costos de administración de los inmuebles.

El crédito público se canaliza a través del FMV para las propiedades de clase media y los sectores de bajos ingresos. Los inmuebles adquiridos con créditos del FMV, y que se encuentran legalmente hipotecados y son propiedad del banco hasta el pago total de las cuotas, no pueden ser legalmente alquilados, ni tampoco aquellos que se benefician del Programa Techo Propio. De esta manera, hay restricciones desde el crédito público para la estrategia de “comprar para alquilar”.<sup>22</sup>

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El mercado de alquiler en Perú ha pasado desde una disminución de las propiedades destinadas a este fin en 1993, cuando muchos propietarios optaron por ceder su vivienda antes que alquilarla, hasta una recuperación en 2007. Los factores determinantes de esta evolución han sido el crecimiento económico; la demanda de unidades localizadas en nuevas zonas centrales de las ciudades; las leyes liberalizadoras, que han otorgado más poder a los propietarios; y las estrategias de rentabilidad obtenidas, especialmente a través del alquiler de cuartos.

En la comparación intercensal 1993–2007, se observa que este mercado ha pasado a cubrir a nivel nacional un *stock* del 11% al 15,3% (493.620 unidades en términos absolutos), con la mayor tasa de crecimiento de tenencia de las viviendas (5%). A nivel urbano, esta proporción ha pasado de 14,9% a 18,9% (456.363 viviendas más), registrando la mayor tasa de crecimiento de las viviendas (5%). Cada año hay 32.597 unidades adicionales en alquiler.

El crecimiento del mercado de alquiler ha contribuido a reducir el déficit de viviendas y a expandir las propiedades servidas en Perú. El tema a discutir es cuánto

---

<sup>22</sup> En la página web de la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide), banca estatal de segundo piso, se mencionan, aparte del Fondo Mivivienda, programas como el de Coficasa y el de microcrédito habitacional. Estos programas no operan, aunque la Cofide podría evaluar programas destinados al alquiler de viviendas.

ha aportado este mercado en términos de vivienda decente. En los sectores medio y alto hay un equilibrio relativo entre la demanda y la oferta de unidades en alquiler. En los sectores medio-bajo y bajo, que son el objeto de esta reflexión, la modalidad predominante ha sido la de los cuartos, con dimensiones de entre 12 y 18 metros cuadrados que debido al tamaño de las familias generan hacinamiento y problemas de salubridad (dada la práctica de baños comunes para varios inquilinos). Por otra parte, las transacciones tienden a ser informales y tanto propietarios como inquilinos evaden sus obligaciones tributarias en perjuicio del fisco y de los gobiernos locales.

Los constreñimientos clave para el desarrollo y la expansión de un mercado de alquiler que proporcione viviendas decentes son la desigualdad social y económica y los bajos ingresos de los inquilinos, que solo les permiten alquilar viviendas de estándares inferiores. El problema no es tanto el porcentaje del gasto destinado al alquiler, que en el sector socioeconómico C alcanza un 14,3% del ingreso total y en el sector D asciende a 12,8% de dicho ingreso, sino los ingresos totales que estos sectores perciben. Como se ha mostrado, en su gran mayoría estos ingresos los habilitarían solamente a acceder, en teoría, a una solución habitacional en propiedad proporcionada por los programas públicos de subsidio para pobres. Se dice en teoría ya que en el caso de las personas que actúan en la economía informal resulta difícil demostrar los requisitos de empleo e ingresos que solicita la banca. La demanda de los niveles C y D está fuera de la oferta privada formal de vivienda en propiedad o en alquiler.

La política de vivienda de créditos y subsidios constituye otro constreñimiento en tanto siga orientada a la vivienda en propiedad, sin considerar la producción de vivienda en alquiler. Por otro lado, las políticas y la legislación fallan al tener medidas reguladoras laxas y sin control respecto de la vivienda alquilada subestándar.

El desarrollo del mercado de alquiler en Perú presenta oportunidades potenciales, ya que, pese a la tendencia hacia la propiedad, se constata una demanda creciente de vivienda en alquiler. Esta situación puede explicarse en función de la estructura demográfica que concentra su pirámide de edades en los jóvenes: en 2007 el mayor porcentaje, por rangos quinquenales, se encontraba entre los 10 y los 14 años (5,3%), seguido por las franjas de 15 a 19 años (5%), 20 a 24 años (4,5%) y 25 a 29 años (4%). En este contexto, las personas en disposición de formar hogares estarían dispuestas a aceptar esquemas de alquiler-venta cuando sus ingresos no les permitan acogerse a un programa de vivienda social.

El Estado peruano debe intervenir en torno al mercado de alquiler, contribuyendo a promover una oferta de vivienda decente. Las circunstancias propias de la década de 1990, cuando los subsidios se dejaron de aplicar, han cambiado, y hoy existe un consenso general respecto de que el problema de vivienda no se puede enfrentar sin una contribución sustantiva (legal y financiera) del gobierno.

El impacto de la política pública en la vivienda en propiedad para la clase media ha sido evidente, así como los esfuerzos, aunque fallidos, dirigidos hacia los sectores de menores ingresos. La política ha contribuido a impulsar el mercado de vivienda, los créditos hipotecarios y la reducción de las tasas de interés.

Se requiere considerar la política de vivienda en alquiler al interior de la política de vivienda en general. En ese sentido debe destacarse que el Plan Nacional de Vivienda “Vivienda Para Todos” (2006–15) menciona tenuemente a la vivienda en alquiler, pero de hecho hasta el momento no ha contado con programas específicos.

El objetivo de una política de vivienda en alquiler para sectores de menores ingresos debería ser ampliar una oferta decente, que restrinja y, a la larga, anule los alquileres de cuartos de estándares insuficientes. Para ello, se requeriría una instancia pública promotora que se distinga de aquellas que fomentan la vivienda en propiedad y que desarrolle una adecuada estrategia de comunicación. La política debe distinguir dos formas de operación: producir vivienda nueva para alquiler y acondicionar vivienda ya existente para el mismo fin.

Una alternativa para construir vivienda nueva es la propuesta oficial de alquiler-venta o *leasing* inmobiliario que se estudia actualmente. La idea recoge el deseo mayoritario de tener una vivienda en propiedad. De hecho, algunos entrevistados, especialmente jóvenes profesionales, sugirieron esa alternativa. En esta perspectiva, la vivienda en alquiler se asume como una transición hacia la propiedad y, para tener éxito, debe contar con ventajas de localización relativa, dimensiones que se adecúen al ciclo de vida y a los bolsillos de los inquilinos-compradores. En este caso, el Estado peruano se mantendría fiel a su objetivo en favor de la propiedad privada, siendo el alquiler-compra una política complementaria.

Una segunda alternativa, que aún no ha sido planteada por las autoridades, se refiere a quienes demandan unidades en alquiler y no tienen planeado adquirir una propiedad por circunstancias vinculadas al ciclo de vida. Se trata tanto del caso de los trabajadores y estudiantes temporales, que inmigran a una ciudad, como del de personas que desean migrar al extranjero y prefieren orientar sus recursos en esa dirección. Es recomendable que la política aborde la posibilidad de producir vivienda en alquiler no solo para venderla sino también para alquilarla de manera permanente.

En ambos casos, el aspecto de administración de la vivienda en alquiler debería examinarse con cuidado. En el caso del arrendamiento-venta, y dado que las propuestas se articularían con empresas privadas que participarían de la edificación y de la administración, probablemente sea la banca la que administre. En el caso de la vivienda concebida únicamente para arrendamiento, una administración estatal, como ocurre con parte del *stock* de vivienda social en los países europeos, permitiría al sector público contar con fondos provenientes de alquileres.

El acondicionamiento de la vivienda existente para el alquiler sería la otra gran alternativa, no excluyente, que se abre a la política pública y que operaría en caso de que ya esté resuelto el problema del suelo. El sector público apoyaría a pequeños propietarios para que amplíen su vivienda y para que dentro de los estándares de vivienda decente, tengan un ingreso complementario fijo. La entrega de subsidios a empresas o pequeños propietarios para la vivienda en alquiler debería condicionarse a la oferta de vivienda decente y regulada por las autoridades. Por lo tanto debería revisarse el marco legal referido a la regulación de la calidad de la vivienda (Reglamento Nacional de Edificaciones).

La administración, como ya ocurre, estaría a cargo de las familias arrendadoras con la menor intermediación posible, a fin de que no aumenten los costos. Al respecto, debería evaluarse la viabilidad y el aporte de instrumentos tales como el Bono de Formalización Inmobiliaria de 2007 (aún no aplicado) y el apoyo de los parámetros urbanísticos de zonificación establecidos por las municipalidades.

## REFERENCIAS

- Alva, M. 2011. "Desembolsos hipotecarios suman más de US\$200 millones". Diario *Gestión* del 19/10/2011, página 5.
- Amemiya, N. 2000. "La gestión del suelo y el desarrollo urbano de los asentamientos humanos de Alto Trujillo". Tesis de maestría. Trujillo: Universidad Privada Antenor Orrego.
- Baross, P. 1998. "Secuenciando el desarrollo del suelo: las implicaciones en el precio del crecimiento de asentamientos legales e ilegales". En: E. Jiménez, *Análisis del suelo urbano*. Instituto Cultural de Aguas Calientes, México.
- Calderón, J. 2005. *La ciudad ilegal. Lima en el siglo XX*. Lima: UNMSM.
- . 2007. "Vendedores, compradores e inquilinos en los mercados inmobiliarios de asentamientos urbanos informales de Lima". Informe para Infomercados-Lincoln Institute, Lima (no publicado).
- . 2008. "La dimensión desconocida: mercados inmobiliarios en asentamientos populares". Estudio inédito financiado por el Lincoln Institute, Lima.
- . 2009. "El efecto Mivivienda: política de vivienda para la clase media y diferenciación social". *Ecuador Debate*, Núm. 76 (Quito).
- . 2011. "Titulación de la propiedad y mercados de tierras". *EURE*, 111. Santiago de Chile: PUCH.
- . 2012. "Lanzando los dados. Las políticas habitacionales en el Perú (1990–2009)". En: J. Erazo (coord.), *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Quito: Flacso-Clacso-Instituto de la Ciudad.
- Capeco (Cámara Peruana de la Construcción). 2011. "XVI Estudio: El mercado de edificaciones urbanas de Lima Metropolitana y Callao". Lima: Capeco.
- Castro Pozo, H. 2010. "Desalojo de inmuebles arrendados: sobre el proyecto ley 4349". En: *Noticias SER*. Disponible en [www.noticiasser.pe](http://www.noticiasser.pe).
- Chirinos, L. 1996. "Barrios céntricos de inquilinato en Lima: los barrios de Monserrate, Barrios Altos y Mendoza Merino". En: H. Harms, W. Ludeña y P. Pfeiffer, *Vivir en el "centro". Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina*. Hamburgo: TUH.
- Collier, D. 1978. *Barriadas y elites: de Odría a Velasco*. Lima: IEP.
- Cortés, L. 1995. *La cuestión residencial. Bases para una sociología del habitar*. Madrid: Ediciones Fundamentos.
- Dongo-Soria, D. 2012. "Comprar y luego alquilar. Alternativa de negocio". *El Comercio*, 21-04-12, pág. B10 (sección Economía).
- Driant, J. C. 1991. *Las barriadas de Lima. Historia e interpretación*. Lima: DESCO-IFEA.

- Duhau, E. y A. Giglia. 2008. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. México, D.F.: UAM-A y Siglo XXI.
- FMV (Fondo Mivivienda). 2006. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Lima*. Lima: FMV.
- . 2009a. *Estudio de mercado de la vivienda social en las ciudades de Piura y Sullana*. Lima: FMV.
- . 2009b. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Huancayo*. Lima: FMV.
- . 2009c. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Trujillo*. Lima: FMV.
- . 2009d. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Arequipa*. Lima: FMV.
- . 2009e. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Chiclayo*. Lima: FMV.
- . 2009f. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Chimbote*. Lima: FMV.
- . 2009g. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Cajamarca*. Lima: FMV.
- . 2010a. *Estudio de mercado de la vivienda social en las ciudades de Puno y Juliaca*. Lima: FMV.
- . 2010b. *Estudio de mercado de la vivienda social en las ciudades de Huánuco y Tingo María*. Lima: FMV.
- . 2010c. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Iquitos*. Lima: FMV.
- . 2010d. *Estudio de mercado de la vivienda social en la ciudad de Cusco*. Lima: FMV.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2007. *Censo Nacional de Población y Vivienda 2007*. Lima: INEI.
- . 2008. *Perfil sociodemográfico del Perú*. Lima: INEI.
- Interbank. 2008. *Desarrollo del mercado hipotecario en el Perú*. Lima: Interbank.
- Matos Mar, J. 1977. *Las barriadas de Lima*. Lima: IEP.
- Meneses, M. 1996. *La utopía urbana*. Lima: UNMSM.
- MVCS (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). 2006. *Plan Nacional de Vivienda 2006–2015: Vivienda Para Todos*. Lima: MVCS.
- PCI (Proyectos Consultoría e Inversiones). 2008. *Leasing habitacional*. Lima: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Disponible en [http://www.vivienda.gob.pe/pash/paginas/docs/est\\_leasinghabitacional.pdf](http://www.vivienda.gob.pe/pash/paginas/docs/est_leasinghabitacional.pdf).
- Riofrío, G. 1978. *Se busca terreno para próxima barriada*. Lima: DESCO.

- Rodríguez, A. 1969. "Notas para una interpretación del desarrollo físico de las barriadas". En: *Aportes a la comprensión de un fenómeno urbano*. Lima: DESCO.
- Sánchez León, A., R. Guerrero, J. Calderón y L. Olivera. 1978. *Tugurización en Lima Metropolitana*. Lima: DESCO.
- UN-Habitat. 2011. *El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Nairobi: UN-Habitat.
- Weber, M. 1984. *La acción social: ensayos metodológicos*. Barcelona: Homo Sociologicus, Ediciones Península.

# El alquiler como alternativa real en Uruguay

*Irene Chiavone, Miguel Macellaro, Adriana Silvera*

## INTRODUCCIÓN

### Los principales problemas de vivienda en Uruguay

En Uruguay existen diferentes problemas asociados a la vivienda. Los tres principales son el acceso, la insuficiente edificación y los asentamientos irregulares.

#### *Limitado acceso a la vivienda*

Las limitaciones al acceso a la vivienda se deben a la escasa difusión del crédito hipotecario, que solo alcanza un 5% del producto interno bruto (PIB). Una proporción importante de la población es no bancarizable y no tiene acceso a los productos financieros existentes. En esta exclusión intervienen factores vinculados tanto a la capacidad de pago como a los requerimientos de ahorro previo. Los grupos con mayores limitaciones de acceso al crédito hipotecario son los jóvenes, los hogares de menores ingresos y los hogares con jefes de mayor edad. En todos los tramos de edad el acceso al crédito para las mujeres es más restringido que para los hombres. Aun después de una década de crecimiento con un aumento real de los salarios, las dificultades de acceso se mantienen. No ha sido suficiente la mejoría de los ingresos para que los grupos más vulnerables puedan acceder a viviendas dignas.

El gobierno ha priorizado a la vivienda en su plan de trabajo y, luego de una etapa de reestructuración institucional (2005–09), se han desarrollado políticas orientadas a fortalecer la demanda, entre las que se cuentan un subsidio a la cuota para créditos bancarios otorgados por instituciones financieras, un Fondo de Garantía de Créditos Hipotecarios, que permite la reducción del ahorro previo, y un Fondo de Garantía de Alquileres con condiciones diferenciales para la población joven.

### *Restricciones de oferta*

En la dinámica de la construcción de las últimas décadas resalta la paralización del sector durante la crisis 2002–04 y luego una recuperación concentrada en viviendas suntuarias localizadas en la costa este de Montevideo. En sus últimos años de actuación, el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) había concentrado sus programas de construcción en la faja costera, siguiendo las propuestas de los constructores privados en la modalidad PPT (Proyecto, Precio, Terreno). Entre tanto se producía un importante deterioro del *stock* en áreas centrales de la ciudad, lo cual se ve reflejado en el envejecimiento del *stock* de viviendas fuera de la costa este.

Entre las medidas de política orientadas a generar oferta de vivienda de interés social (VIS) en áreas centrales con servicios se distinguen: la ley de promoción de vivienda de interés social y el Fondo de Garantía de Desarrollos Inmobiliarios, que proporciona garantía adicional para facilitar el acceso al crédito para pequeños emprendedores de proyectos. La ley de promoción (Ley 18.795) ha logrado un efecto importante, con más de 8.000 viviendas presentadas y 5.000 viviendas promovidas en los dos años de su promulgación.

### *Asentamientos irregulares*

Las restricciones anteriores han contribuido a que las soluciones que han encontrado muchos hogares uruguayos al tema de la vivienda se conviertan en un problema para la ciudad.

El más grave es la formación de asentamientos irregulares, sin acceso a servicios básicos, que retroalimenta situaciones de segregación social y territorial. Este proceso comenzó en la década de 1950, pero se expandió en la década de 1980 y fundamentalmente en los años noventa, cuando el fenómeno creció en tamaño. La ausencia de políticas territoriales facilitó este proceso y originó así importantes costos futuros para revertir la situación. Otro problema lo constituye el crecimiento desordenado de las ciudades, por ejemplo: la transformación de la Ciudad de la Costa de zona balnearia en ciudad dormitorio. Finalmente, debe considerarse la fragilidad de los arreglos jurídicos existentes en la mayor parte de la cartera pública de créditos (promesa de compraventa no inscrita).

Durante la etapa de reestructuración institucional (2005–09), el gobierno priorizó dar los títulos de propiedad a la cartera pública de créditos. En una segunda etapa (2010–13) se buscó aumentar la oferta de viviendas, bajando su precio y el de los alquileres, como también dar un salto en la reducción de la cantidad de hogares en asentamientos a través del Plan Juntos. Este plan se ha desarrollado lentamente y aún no ha producido cambios significativos. Tampoco el crecimiento

económico de la última década ha permitido que los habitantes de los asentamientos se incorporen a la ciudad formal.

### La importancia del mercado de alquiler

En este contexto, el estudio del mercado de alquiler se justifica por una serie de razones. En primer lugar, la cantidad de hogares inquilinos y su participación en el total de hogares ha venido creciendo sostenidamente. Más uruguayos participan del mercado de alquileres, lo que en sí mismo hace relevante el análisis de este mercado.

En segundo lugar, el alquiler es también relevante para la política de vivienda. Históricamente las características del mercado de propiedad formal en contextos de crisis económicas, inflación y posterior liberalización provocaron graves problemas de acceso y sostenibilidad. Esta sería una de las causas del crecimiento de los asentamientos irregulares. Es importante conocer esta experiencia a fin de evitar insistir en mecanismos que resultaron infructuosos para asegurar la permanencia de las familias en una vivienda.

El alquiler puede ayudar a resolver estos problemas. En primer lugar, el mercado de alquiler puede servir para verificar la capacidad de pago de las familias, y confeccionar un historial de cumplimiento que permita mejorar su calificación de acceso al crédito hipotecario. Este mecanismo de verificación es directo en el caso de viviendas que se comercializan bajo la modalidad de alquiler con opción a compra. El mercado de alquiler también puede facilitar la incorporación de viviendas vacías al mercado de soluciones habitacionales y no requiere una resolución de los problemas de titulación de la propiedad.

La construcción con fines de alquiler se encuentra no solo exonerada de los impuestos que gravan a la construcción, sino también de los impuestos que gravan los arrendamientos. Esto constituye una oportunidad para incentivar la oferta de viviendas en el mercado de alquiler.

La utilización del alquiler como alternativa para solucionar emergencias habitacionales (realojos, situaciones de violencia familiar) evita los costos de mantener viviendas estatales ociosas, como los gastos de construcción, mantenimiento y seguridad.

El uso del alquiler como instrumento de política de vivienda tiene una ventaja financiera, pues permite suavizar el uso del Fondo Nacional de Vivienda (FNV) y agiliza sus resultados. La utilización de estos fondos en la producción de viviendas retarda la entrega de las soluciones en el plazo de construcción de las mismas, y obliga a que los desembolsos se hagan en ese plazo y por el total del valor de las viviendas. Incorporar el alquiler como instrumento en los programas de viviendas de pasivos aportaría más soluciones y más rápidas.

## ESTRUCTURA DE LA TENENCIA

### Evolución de la tenencia

Uruguay es un país pequeño, poco poblado y de temprana urbanización. Cuando el país procesaba las olas inmigratorias europeas que se concentraban en la capital y recibía además contingentes poblacionales producto del éxodo rural, buena parte de la población montevideana era inquilina. Los sectores de menores ingresos encontraban su solución habitacional en “conventillos” e inquilinatos. A comienzos del siglo XX, las políticas higienistas buscaron erradicar esas soluciones. Estas serían el germen de las políticas de vivienda, pues la legislación sobre vivienda y vivienda popular, en particular, tiene un fuerte tinte propietario, ya que refleja y refuerza las preferencias culturales por la casa propia.

Los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) revelan que históricamente Uruguay ha presentado un alto porcentaje de hogares propietarios de la vivienda.<sup>1</sup> Sin embargo, en el gráfico 12.1 se aprecia que esa proporción ha disminuido en los últimos años, ganando participación la categoría de inquilinos y en mayor porcentaje la de ocupantes y propietarios irregulares.<sup>2</sup>

En el período intercensal 1996–2011 la cantidad de hogares se incrementó, así como también cada una de las formas de tenencia. En 2011 había más hogares uruguayos propietarios, inquilinos y ocupantes y propietarios irregulares. Pero no todas las categorías aumentaron de igual modo, por lo que en términos relativos la proporción de propietarios disminuyó, la de hogares que alquilan su vivienda se mantuvo estable y la de propietarios irregulares y ocupantes aumentó. Se observa la misma evolución a nivel del total del país que en Montevideo.

### Diferencias en la estructura de la tenencia entre Montevideo y el resto del país

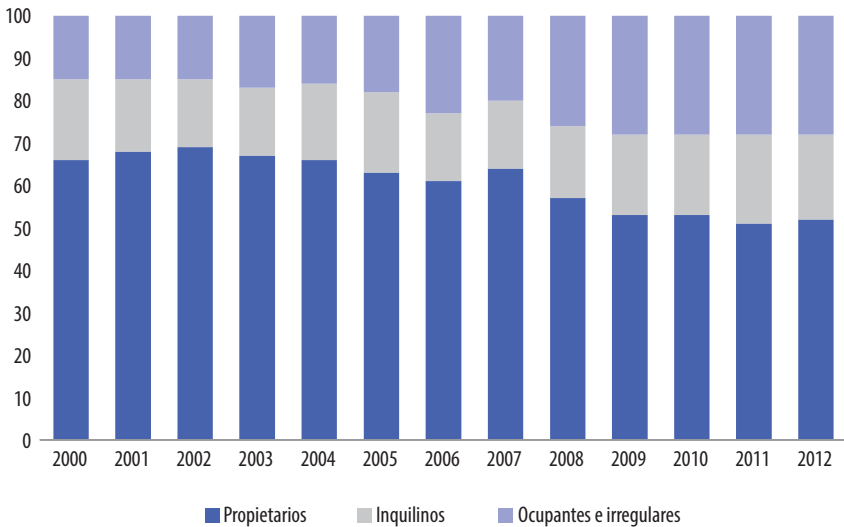
Como en la mayoría de los países latinoamericanos, la capital uruguaya y su región metropolitana, Montevideo, concentran a la mayor parte de la población y son las únicas que superan el millón de habitantes. Allí se destaca la mayor importancia de los hogares inquilinos, que en 2012 conformaban la cuarta parte de los hogares

---

<sup>1</sup> El Instituto Nacional de Estadística (INE) releva el régimen de tenencia de la vivienda tanto en los censos como en forma permanente a través de la Encuesta Continua de Hogares. Cada hogar es consultado respecto de la situación en la que se encuentran en la vivienda que habitan.

<sup>2</sup> Se denominan “propietarios irregulares” u “ocupantes irregulares” a aquellos hogares que son propietarios de la vivienda pero no del terreno sobre el que está construida.

**GRÁFICO 12.1** Evolución de la tenencia de la vivienda en Uruguay, 2000–12 (porcentaje)



Fuente: INE (varios años).

(26%). Esta categoría comprende a los jóvenes que van a estudiar a la capital, ya que ahí aún se concentra la mayor oferta educativa terciaria. Se trata de migrantes temporarios del interior. También en la capital se concentra buena parte de la oferta de trabajo del sector servicios (incluidos los servicios gubernamentales), lo cual puede explicar otras migraciones internas.

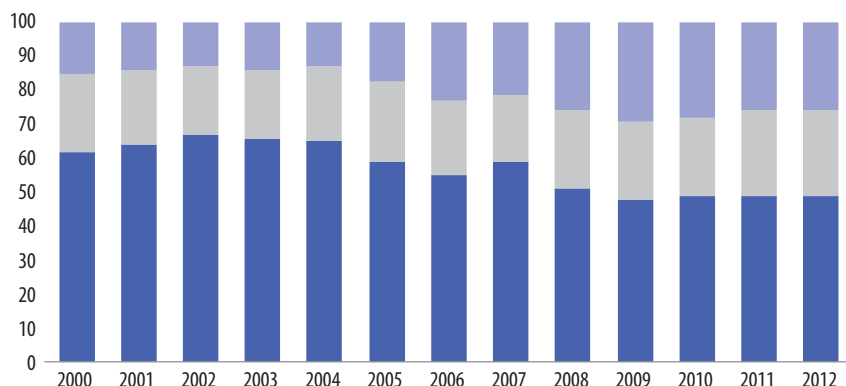
Si bien la evolución de la tenencia en el período considerado ha sido similar en todo el país, existen diferencias importantes. En el interior urbano es donde predomina la vivienda en propiedad más significativamente. La proporción de ocupantes es particularmente elevada en las zonas rurales debido a que gran parte mantiene una relación de dependencia laboral con el propietario de la vivienda (peones rurales, etc.).

### Hogares que viven en asentamientos irregulares

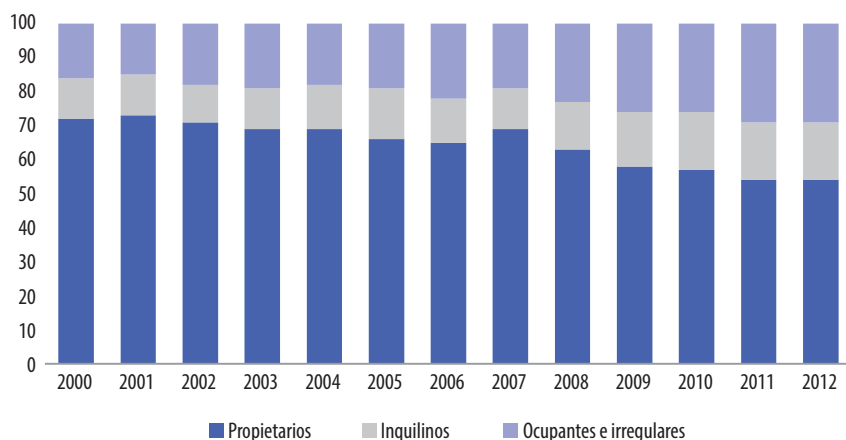
La tercera forma de tenencia que se presenta en las estadísticas oficiales corresponde a los hogares en asentamientos irregulares. Este es un fenómeno que ha crecido durante la década de 1990 y que ha preocupado tanto a los organismos estatales como internacionales.

## GRÁFICO 12.2 Evolución de la tenencia en Montevideo versus el resto del país (porcentaje)

### Montevideo: 2000–12



### Interior: 2000–12



Fuente: INE (varios años).

De acuerdo con la información del Instituto Técnico para la Promoción del Desarrollo Integral (INTEC) que se presenta en Amarante y Caffera (2003), entre 1984 y 1994 el número de viviendas en los asentamientos irregulares de Montevideo creció a una tasa acumulativa anual del 9,7%, y en 1994 ascendía a 7.013 viviendas. Couriel (2010) estima la cifra en 29.297 viviendas para 2002 y 39.116 para 2006. Según los datos de Un Techo Para mi País (UTPMP), las viviendas en asentamientos irregulares en todo el país eran 58.695 en 2008 y 61.525 en 2010, ocupadas por 251.884 y 256.958 personas respectivamente (UTPMP, 2010).

Aunque pueden existir problemas de consistencia entre las distintas estimaciones, es evidente que se ha producido una expansión de las viviendas irregulares. Esto se explica por los efectos de las intervenciones en el mercado de alquiler de mediados de los años ochenta, que retrajeron la oferta de inmuebles, y por la tolerancia a la ocupación de tierras estatales fiscales y públicas, que revela porque 73,8% de los asentamientos ocupan tierras de propiedad fiscal y pública (UTPMP, 2010).

Amarante y Caffera (2003) muestran que los asentamientos están constituidos por hogares que vienen de la ciudad formal pero también por hogares nuevos. Además, señalan que ha tenido lugar un proceso de formalización laboral de sus ocupantes y que ha aumentado el número de viviendas con materiales duraderos. También plantean diferentes hipótesis sobre las causas de la formación de asentamientos. En primer lugar, las dificultades económicas de la sociedad uruguaya, en especial de los sectores de bajos ingresos. En segundo lugar, el mercado de tierras, la existencia de tierras públicas disponibles y los costos y dificultades administrativas para la generación de tierras urbanizables. Tercero, los costos crecientes de las viviendas formales, incluidos los de servicios e impuestos municipales, así como también la inflación en el mercado de alquiler, pues al establecerse la libre contratación los valores de los alquileres aumentan, principalmente en los sectores de menores ingresos.

En el cuadro 12.1 se muestra la proporción de hogares, para cada una de las zonas consideradas, que residen en asentamientos irregulares y en el tejido formal. Montevideo es el lugar donde hay mayor presencia de asentamientos, proporción que llegaba al 7,5% de los hogares en 2009.<sup>3</sup>

En virtud de la mayor importancia de los asentamientos irregulares en la capital del país, se desagrega el régimen de tenencia en esta zona según el hogar resida en el tejido formal o en asentamientos irregulares. Como se observa en el cuadro 12.2, en estos últimos no se encuentran hogares “propietarios”, mientras que en el tejido formal de la ciudad la proporción asciende al 51%. El régimen predominante en los asentamientos es el de “propietarios irregulares”, seguido por la categoría “ocupantes”. Por otra parte, en el tejido formal la presencia de hogares “inquilinos” es aun

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el Ministerio de Vivienda, se definen como asentamientos irregulares los “agrupamientos de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, constituidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales”. En cambio, el tejido formal está conformado por las áreas en las que no hay asentamientos irregulares.

**CUADRO 12.1** Distribución de los hogares en asentamientos irregulares y en el tejido formal

	Montevideo		Interior urbano		Rural		Total del país	
	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje	Núm. de hogares	Porcentaje
Hogares en asentamientos	35.641	7,5%	8.923	1,6%	349	0,5%	44.913	4,1%
Hogares en el tejido formal	440.012	92,5%	536.908	98,4%	69.008	99,5%	1.045.928	95,9%
<b>TOTAL</b>	<b>475.653</b>	<b>100%</b>	<b>545.831</b>	<b>100%</b>	<b>69,357</b>	<b>100%</b>	<b>1.090.841</b>	<b>100%</b>

Fuente: INE (2009).

mayor que para toda la ciudad, pues asciende a un 26%. Aunque la proporción es baja, resulta interesante la situación de un 4% de hogares que viven en asentamientos irregulares y pagan un alquiler por su vivienda. Estos pertenecen a un mercado informal de alquiler que por el momento no está muy bien caracterizado.

Los hogares que alquilan una vivienda en un asentamiento irregular pagan en promedio un alquiler mensual de UYU\$2.998 (a pesos uruguayos corrientes de 2009) (INE, 2009), lo que representa un 60% del alquiler promedio de los inquilinos que residen en el tejido formal de Montevideo. Sin embargo, el peso que tiene este pago mensual en el ingreso de los hogares es mayor para aquellos que alquilan en un asentamiento, ya que su ingreso promedio es menor.

Los jefes de los hogares que viven en asentamientos son en promedio más jóvenes que los del tejido formal: 39 años y 45 años de edad, respectivamente. El tamaño promedio de los hogares en los asentamientos es de 2,96 integrantes,

**CUADRO 12.2** Tenencia de vivienda en asentamientos irregulares y en el tejido formal, Montevideo

Tenencia	Asentamientos		Tejido formal		Total	
Propietarios	—	0%	226.490	51%	226.490	48%
Propietarios irregulares	29.601	83%	11.717	3%	41.318	9%
Inquilinos	1.384	4%	112.979	26%	114.363	24%
Ocupantes	4.656	13%	88.826	20%	93.482	20%
<b>Total de hogares</b>	<b>35.641</b>	<b>100%</b>	<b>440.012</b>	<b>100%</b>	<b>475.653</b>	<b>100%</b>

Fuente: INE (2009).

cifra mayor que los 2,46 integrantes en el tejido formal. También se encuentran diferencias de género en la jefatura de familia, ya que en el tejido formal un 42% de los hogares tiene una jefa de familia de sexo femenino, y en los asentamientos esta proporción asciende al 58%.

También se observan diferencias particulares entre los hogares inquilinos de los asentamientos y los del tejido formal. Mientras que casi 1 de cada 3 hogares que alquilan en el tejido formal es unipersonal, en los asentamientos esta proporción desciende prácticamente a 1 de cada 5. Los hogares monoparentales son más frecuentes entre quienes alquilan en asentamientos, mientras que los biparentales lo son entre quienes rentan vivienda en el tejido formal. Finalmente, los hogares extendidos, que están compuestos por un núcleo y otros parientes (tíos, abuelos, etc.), abarcan casi una cuarta parte de los inquilinos en asentamientos, mientras que en el tejido formal representan un 12%.

## Cambios en la estructura de la tenencia

### *Crecimiento demográfico, ritmo de la urbanización y tamaño de los hogares*

Históricamente Uruguay ha tenido las tasas de crecimiento de la población más bajas de América Latina. Las proyecciones demográficas para los próximos años no muestran un cambio de tendencia al respecto, por lo que el país seguirá creciendo a tasas muy bajas (0,34%). Sin embargo, cuando se analizan las proyecciones de crecimiento de la población urbana se observa que son sensiblemente mayores. Se espera que la población de las zonas urbanas aumente alrededor de un 3% en el total del país.

**CUADRO 12.3** Tipología de hogares inquilinos en Montevideo, 2009

Tipología del hogar	Asentamientos		Tejido formal	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Unipersonal	295	21,32	33.126	29,32
Nuclear sin hijos	104	7,51	18.950	16,77
No familiar no unipersonal	15	1,08	2.762	2,44
Nuclear con hijos monoparental	288	20,81	14.199	12,57
Nuclear con hijos biparental	332	23,99	28.864	25,55
Extendido (otros parientes)	325	23,48	13.185	11,67
Compuesto (otros no parientes)	25	1,81	1.893	1,68
<b>Total</b>	<b>1.384</b>	<b>100</b>	<b>112.979</b>	<b>100</b>

Fuente: INE (2009).

El crecimiento de la población urbana a nivel de cada departamento muestra evoluciones diferentes. En Montevideo y Rocha habría una leve disminución en la población, mientras que San José, Canelones, Maldonado y Tacuarembó tendrían un crecimiento del 11%, 9,89%, 8,71% y 8,58%, respectivamente.

La urbanización de la población es un proceso que se viene observando desde hace varios años, y Uruguay es el país más urbanizado de América Latina, ya que un 94% de su población vive en zonas urbanas. Esto último, sumado al crecimiento mencionado anteriormente, implicará que la mayor parte de la demanda cuantitativa de vivienda tendrá lugar en las zonas mencionadas.

El tamaño medio de los hogares se ha reducido en los últimos años, llegando a 2,72 personas en Montevideo y a 2,83 personas en el total del país. Esto se debe a varios cambios sociodemográficos: la reducción de la tasa de nupcialidad, el incremento de la tasa de divorcios, el aumento de la esperanza de vida, etcétera. Se destaca la importancia de los hogares unipersonales, especialmente en Montevideo, donde representan un 24% de los hogares, cifra dos puntos porcentuales más alta que el promedio para todo el país.

Estas características explican el crecimiento del total de hogares. Además, determinan cambios en la demanda de viviendas, puesto que se requiere un mayor número de unidades para albergar a más hogares de menor tamaño. La disgregación de los hogares puede favorecer el incremento de la participación del alquiler en la demanda de vivienda, así como también el descenso de la edad de independencia de los jóvenes. Para estos últimos un contrato de alquiler ofrece más flexibilidad que uno de propiedad. El aumento del porcentaje de hogares inquilinos también puede explicarse en función de un cambio en las pautas culturales, según el cual la preferencia por la propiedad disminuye a la vez que se acrecientan las preferencias de consumo de otros bienes.

### *Evolución de la construcción de viviendas*

En los últimos años el sector de la construcción público y privado de Uruguay ha evidenciado un crecimiento sostenido luego de sufrir una caída en 2003. Según el Primer Informe de Mercado Inmobiliario publicado por la Agencia Nacional de Vivienda (ANV, 2013a), el crecimiento del sector de la construcción en 2012 fue superior al del PIB (18,7% y 3,9%, respectivamente).

En cuanto a la construcción de vivienda en Montevideo, se pueden distinguir tres etapas:

1. La primera tiene lugar durante la década de 1990, cuando se observa un crecimiento sostenido de los metros construidos, con prevalencia de la producción de vivienda suntuaria en la primera mitad de la década y posteriormente

- un aumento de la participación de las torres medianas con ascensor, y la vivienda económica.
2. Le sigue una etapa de caída en la cantidad de metros construidos, momento en el que la vivienda suntuaria y media pierden participación, un comportamiento explicable en el contexto de la crisis financiera que atravesaba el país.
  3. A partir de 2005 comienza una recuperación de la producción de viviendas, y se observa un crecimiento sostenido de los metros construidos, que alcanza su punto máximo en 2011. En esta última etapa, la construcción de vivienda suntuaria y media aumentan nuevamente su participación con respecto a las otras tipologías. Muchas de estas viviendas son adquiridas por inversionistas locales y regionales (principalmente argentinos) como reserva de valor, sin que haya un interés por vender las propiedades, por no existir activos sustitutos. Por ello, parte de ese *stock* se incorpora al mercado del alquiler, favoreciendo el incremento de la participación del mismo en el total de hogares. Por otra parte, los altos precios de esos bienes dificultan el acceso vía compra y pueden favorecer su acceso vía alquiler.

### *La política pública de vivienda*

La crisis del BHU hizo que la construcción pública de viviendas se redujera de manera notoria. Además, con la crisis desapareció el principal actor del mercado de crédito, y así la posibilidad de que nuevos hogares se transformaran en propietarios se vio fuertemente afectada, lo cual obligó a muchos a optar por el alquiler. Asimismo, el aumento de los hogares ocupantes o irregulares y el de los hogares en asentamientos puede explicarse porque una parte de ellos no encontraba respuesta al problema de la vivienda entre los agentes de la política pública, y por los efectos de la Ley de Emergencia de 1985. Esta última provocó un incremento del precio de los alquileres (debido a la mayor prima de riesgo exigida por los arrendadores) y la retracción de la oferta de viviendas en alquiler.

## EL MERCADO DE ALQUILER DE VIVIENDA: LA SITUACIÓN ACTUAL

### *Distribución geográfica del alquiler*

Para analizar el mercado de alquiler de vivienda se debe diferenciar entre los inquilinos formales e informales. Los antecedentes disponibles en Uruguay no permiten realizar esta distinción de manera taxativa. Así, los inquilinos que residen en asentamientos informales probablemente pertenezcan al mercado

**CUADRO 12.4** Hogares inquilinos según el tipo de contrato, 2006 (porcentaje)

Tipo de contrato	Lugar de residencia			
	Montevideo	Interior urbano	Rural	Total del país
Escrito	79%	64%	60%	73%
De palabra	21%	37%	40%	28%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: INE (2006).

informal de alquiler, mientras que para las viviendas arrendadas en el tejido formal de las ciudades no es posible distinguir el grado de formalidad de los acuerdos.

Sin embargo, en la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada, realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en 2006, se consultó a los hogares inquilinos sobre el tipo de contrato que tenían: escrito o de palabra. El contrato de palabra se puede asociar con el mercado informal de alquiler, pues se entiende que la existencia de un acuerdo escrito es un requisito mínimo de formalidad.

De acuerdo con esta investigación, en Montevideo la proporción de hogares que alquilan y cuentan con contrato escrito (79%) es significativamente mayor que en el resto del país (64% para el interior urbano y 60% para el área rural). En el medio rural es más frecuente el contrato de palabra, el cual alcanza al 40% de los hogares inquilinos.

En la misma encuesta se consultó a los hogares inquilinos con contrato escrito sobre la garantía que respaldaba ese acuerdo, y según el área geográfica se observaron diferencias importantes. En Montevideo solo un 6% de los hogares inquilinos con contrato escrito no precisó garantía, mientras que en el interior urbano esta proporción fue del 25% y en el medio rural del 65%.

También se observan diferencias en cuanto a las garantías utilizadas en las distintas zonas geográficas. En Montevideo prácticamente tienen la misma importancia la garantía de un particular (amigo, familiar) que la de la Contaduría General de la Nación. En el resto del país la importancia de esta última es marginal, entre 4% y 1%.

Aquellos hogares que cuentan con un acuerdo escrito pero carecen de garantía también se consideran, en alguna medida, parte del mercado informal de alquiler. Si se aplica dicho criterio, la estimación del mercado informal para el total del país asciende a 38%. De todos modos, se observan diferencias entre regiones: en Montevideo se producen menos variaciones, pues el requisito de garantía está más extendido.

**CUADRO 12.5** Hogares inquilinos según el tipo de garantía, 2006 (porcentaje)

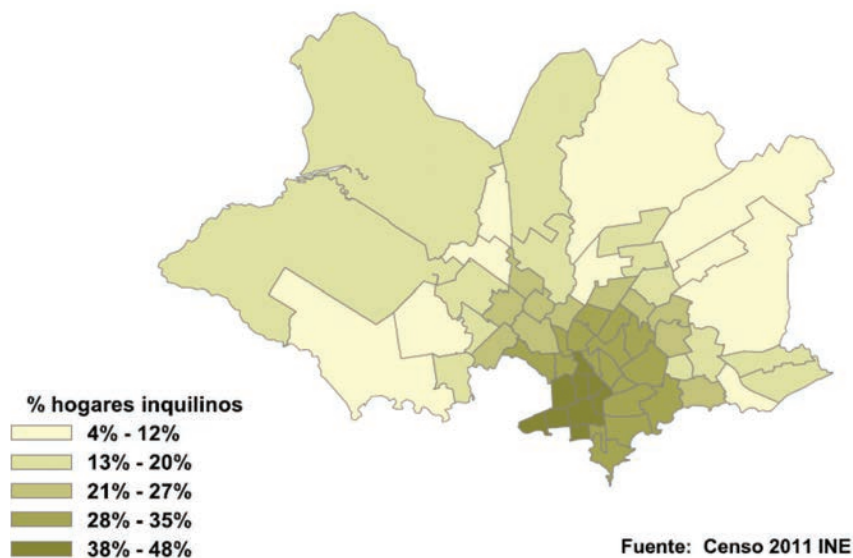
Tipo de garantía	Lugar de residencia			
	Montevideo	Interior urbano	Rural	Total del país
No precisó garantía	6	25	65	14
Un particular (amigo, familiar)	34	46	25	38
Un particular con el que tiene algún tipo de contrato	1	4	3	2
Contaduría General de la Nación	33	4	1	23
ANDA	9	4	0	7
Garantía de alquiler PIAI	0	0	0	0
Depósito en garantía BHU	7	3	0	5
Depósito en garantía particular	8	11	4	9
Ministerio de Vivienda (fondo de garantía)	0	0	0	0
Otro	3	4	4	4
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: INE (2006).

En Montevideo existen barrios donde se concentran las viviendas sujetas a contratos de alquiler; a su vez, esos barrios orientan su *stock* de viviendas en alquiler a diferentes niveles socioeconómicos. Por citar tres ejemplos: el Barrio de la Unión agrupa a una población de ingresos bajos y medios, el Centro a gente de ingresos medios y Pocitos a quienes tienen ingresos altos. Estos tres barrios encabezan el *ranking* de barrios con hogares inquilinos. En la representación espacial de estos datos vemos que los alquileres se concentran en los barrios centrales de la ciudad. Luego se pueden establecer círculos concéntricos que a medida que se alejan del centro (Cordón-Pocitos) aportan cada vez menos hogares inquilinos. Esta distribución se corresponde con la densidad de cada barrio. Las zonas costeras y centrales son las más densas y la densidad cae hacia las zonas rurales del departamento (mapa 12.1).

De esta forma, la proporción de hogares que alquilan su vivienda para el total de Montevideo cambia significativamente según la zona. En el barrio Cordón, que es el que acumula la mayor cantidad de inquilinos, un 48% de los hogares renta su vivienda. Le siguen Centro y Ciudad Vieja, con un 44%. Como se aprecia en el mapa 12.1, hay proximidad geográfica de los barrios donde se presenta una mayor

**MAPA 12.1** Proporción de hogares inquilinos por barrio en Montevideo (porcentaje)



Fuente: INE (2011).

proporción de hogares inquilinos: Cordón, Centro, Ciudad Vieja, Tres Cruces, Villa Muñoz, Retiro, Aguada, La Comercial, Palermo y Barrio Sur. Los círculos concéntricos en los que se reduce la participación de hogares inquilinos se desdibujan al alejarse del centro, siguiendo los corredores de transporte de la ciudad que anteceden a las principales rutas nacionales en dirección hacia la zona metropolitana del Gran Montevideo.

### Viviendas públicas en alquiler

El Estado produjo viviendas para alquiler en distintos momentos y a través de diferentes instituciones. Esta política ha sido discontinuada hace mucho, ya que se han preferido los programas de construcción y acceso mediante créditos y subsidios. Entre 1937 y 1942, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) construyó viviendas para comercializarlas mediante créditos hipotecarios y también para alquilarlas a sectores de bajos ingresos. Estas unidades pasaron luego a la administración del BHU.

En épocas de crisis económica, el BHU permitió que los titulares de créditos de complejos de su propiedad (promitentes compradores) que no podían

solventar la cuota del crédito se transformaran en arrendatarios de esas viviendas para asegurar las soluciones habitacionales, y así administraba alquileres de origen INVE y de origen BHU. Actualmente, algunos de estos contratos de la cartera BHU, ya vencidos, son regularizados a través de alquileres con opción a compra. También las intendencias, en particular la Intendencia de Montevideo, construyeron viviendas de alquiler para sectores de bajos ingresos.

A partir de los años sesenta, el Banco de Seguros del Estado (BSE) edificó complejos de viviendas como una forma de diversificar sus activos. La Ley de Desmonopolización del sector y la regulación de la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Uruguay (BCU) lo obligaron a desprenderse de las 500 viviendas que estaban en esa situación desde 2005. Hasta hoy se siguen comercializando las que se desocupan. Los inquilinos tienen prioridad en su adquisición.

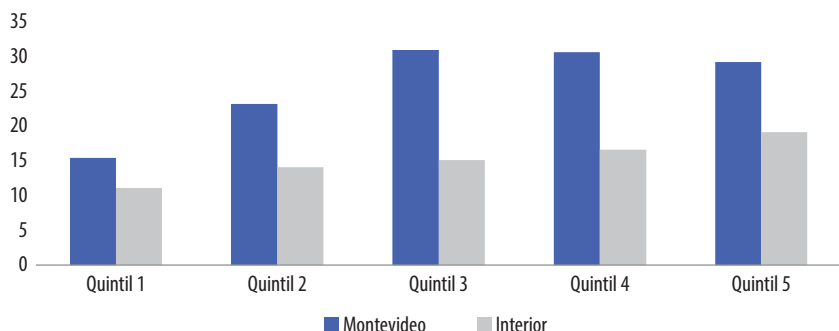
Por otra parte, el Estado incluye a la vivienda en alquiler en sus programas habitacionales para pasivos (BPS), aunque este programa es pequeño y considera menos de 600 viviendas. También se comenzó a utilizar esta opción de tenencia para ubicar población rural de bajos ingresos en complejos que son propiedad del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), con subsidios totales o parciales financiados por el Ministerio de Desarrollo Social (Mides).

### Características de los hogares inquilinos

Según el Segundo Informe de Mercado Inmobiliario publicado por la ANV (2013b), los hogares que alquilan su vivienda tienen jefes de familia que en promedio son más jóvenes que el resto: la mediana de edad es de 39 años, mientras que la mediana general es de 51 años (INE, 2012). Los inquilinos predominan sobre todo entre los hogares de ingreso medio. En Montevideo el tercer quintil es el que acumula la mayor proporción de hogares con vivienda en alquiler. En el interior del país los inquilinos se concentran en los hogares de mayores ingresos (gráfico 12.3).

### Asequibilidad de los alquileres

Para medir el esfuerzo que implica el pago del alquiler se utiliza la relación entre alquiler e ingreso (RAI), que mide el porcentaje del ingreso que los hogares inquilinos destinan al pago de la renta. Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) (INE, 2012), procesados en el informe inmobiliario publicado por la ANV, en el caso de Montevideo el peso de los alquileres en el ingreso es mayor que en el interior, ya que se ubica en un 20% y un 16%, respectivamente. Cuanto más bajo es el nivel de ingreso, mayor es la proporción que se destina al pago de la

**GRÁFICO 12.3** Proporción de inquilinos por quintiles de ingreso per cápita (porcentaje)

Fuente: Elaboración propia.

renta. En el primer quintil, la RAI para Montevideo es del 22% y para el interior es del 18%, mientras que en el quinto quintil es del 17% y del 14%, respectivamente.

Este indicador puede compararse con la proporción del ingreso del hogar que se destina al pago de la cuota del crédito hipotecario de los hogares que compraron una vivienda. Para el total del país, esta proporción se ubicó en un 10% en 2012. En Montevideo el promedio de este indicador alcanzó un 12% para el mismo período y en el interior ascendió a un 9%. Todos estos valores se sitúan significativamente por debajo del 18% que los hogares inquilinos de todo el país pagaron por el alquiler de la vivienda en dicho año.

En los últimos 20 años la RAI ha tenido oscilaciones importantes. Si bien en tiempos recientes esta relación ha ido creciendo, hoy se ubica en niveles similares a los de principios de los años noventa. Entre 1994 y 2004 los hogares inquilinos afrontaron pagos por proporciones de su ingreso significativamente más elevadas que las actuales.

## UNA EVALUACIÓN GENERAL DE LA SITUACIÓN ACTUAL: LIMITACIONES PARA EL DESARROLLO DE LA VIVIENDA EN ALQUILER

### Las políticas públicas

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado en 1990 por la Ley 16.112, es el encargado de ejecutar las políticas nacionales

de vivienda. En sus orígenes, el MVOTMA se presentó como el responsable de las políticas y los programas de vivienda focalizados en sectores pobres, en la demanda de sectores de ingresos bajos o no solventes.<sup>4</sup> Por otro lado, el BHU era la institución encargada de ofrecer soluciones habitacionales para los sectores solventes.

Este esquema dejó fuera del sistema a un conjunto amplio de población que no encontraba solución en ninguno de los dos organismos, y que se incorporó al cooperativismo de vivienda o migró a las periferias ocupando asentamientos precarios.

Por otro lado, con la reglamentación de la Ley de Emergencia de 1985 se produjo un aumento del precio de los alquileres debido a la mayor prima de riesgo exigida por los arrendadores. Amarante y Caffera (2003) señalan que para 1999 el peso del alquiler en el ingreso del primer decil era del 66%, pero esta cifra surge de tomar la renta pagada por los hogares del quinto decil, dado que los autores consideran que el alquiler declarado por los hogares del primer decil no corresponde a una vivienda decorosa. El alto valor de los alquileres, unido a la existencia de tierras públicas y privadas sin uso por diferentes razones (especulativas, dificultades resultantes de los costos y la lentitud de los trámites), alentó la proliferación de asentamientos.

Las políticas públicas de vivienda y hábitat tuvieron dos etapas nítidamente diferenciadas en relación con el tema de los asentamientos: i) en la primera, las políticas se orientan taxativamente a erradicar estos afincamientos, y ii) en la segunda, desde la década de 1990, se contempla su regularización o bien su realojo, de acuerdo con los usos del suelo asignados por las normativas municipales y/o las condiciones ambientales de los predios ocupados. A su vez, la prevención de los asentamientos irregulares se transforma en un objetivo de las políticas públicas.

En el comienzo del milenio, el colapso generalizado (financiero, económico, social e institucional) producido por la crisis de 2002, dejó como consecuencia que el BHU, organismo estatal que hasta ese momento había liderado el financiamiento de la construcción de vivienda y apoyado a los sectores de ingresos medios, tuviera que ser capitalizado y reestructurado. Los problemas de vivienda en Uruguay requerían una institución que se ocupara no solo de generar nuevas soluciones habitacionales sino también de pensar en crear acceso al alquiler, resolver situaciones de asentamiento en zonas de riesgo o con construcciones precarias, tratar problemas constructivos de viviendas económicas o de mediana calidad, encontrar alternativas de desalojo por falta de pago de una vivienda del sistema público, solucionar el tema de la deuda impaga de las cooperativas de vivienda y

---

<sup>4</sup> “El MVOTMA tenía un rol directamente relacionado con la política compensatoria de las situaciones de pobreza, por lo que el mismo se asocia prioritariamente al combate a la pobreza” (MVOTMA, 2010).

encargarse de las viviendas abandonadas con todos los servicios o los esqueletos vacíos (obras inconclusas), entre otras cuestiones.

Por otro lado, el análisis de los inconvenientes que ha tenido la política pública de vivienda determina la necesidad de mejorar la eficiencia del uso de los recursos públicos y la articulación público-privada para generar alternativas de VIS. Otra debilidad que presentaron los planes de vivienda es que no se realizaban bajo la óptica del territorio.<sup>5</sup>

En Uruguay las políticas públicas de vivienda frecuentemente han agudizado la situación de insostenibilidad socio-urbana. En este sentido, se destaca la densificación de periferias críticas con programas habitacionales de muy baja calidad urbano-arquitectónica para sectores vulnerables de la población. En el pasado, los planes de erradicación de asentamientos irregulares produjeron la consolidación de poblaciones en áreas inapropiadas, favoreciendo la segregación residencial que afecta actualmente a la ciudad de Montevideo.

Además, la adopción del criterio único de “solvencia económica” para segmentar el público objetivo de las políticas de vivienda en el pasado tuvo resultados regresivos desde el punto de vista de la segregación residencial, ya que la localización de las viviendas para cada público específico se orientó de acuerdo con el mínimo costo posible, produciendo así soluciones en la periferia para las poblaciones más pobres. Sin embargo, a partir del último período de gobierno, el MVOTMA comenzó a trabajar en la integración de familias pertenecientes a diversas franjas de ingreso en los mismos complejos habitacionales, con un efecto progresivo desde el punto de vista de la fragmentación social.

## La legislación sobre el alquiler

El cambio principal y más reciente en materia de políticas ha sido la promoción de la inversión privada en VIS y la presencia de beneficios adicionales para quienes destinen dichas viviendas al alquiler. A pesar del número importante de viviendas promovidas, estas se encuentran mayoritariamente en fase de construcción, por lo que sus efectos se verán en unos años. El plan de vivienda 2010–14 establece dos grupos objetivo prioritarios para la política nacional de alquiler: los jóvenes trabajadores y/o estudiantes y los repatriados. Además, se busca dar cobertura nacional a estos servicios, antes limitados a Montevideo.

---

<sup>5</sup> “La ciudad debe densificarse por medio de proyectos de vivienda, no necesita extenderse, sino en el marco de los planes de ordenamiento territorial. El ahorro en el precio de la tierra que puede generar ventajas en el corto plazo, redundará luego en mayores gastos para el conjunto de la inversión pública, los gobiernos locales y los ciudadanos” (MVOTMA, 2010).

La regulación de los contratos de alquiler o subalquiler varía según el destino de uso (casa habitación, comercio, industria, etc.). Pero en todos los casos, los contratos no pueden ir en contra de lo establecido en la ley. El espíritu de la legislación es proteger al arrendatario de vivienda, por considerarlo la parte más débil del contrato. A lo largo del tiempo el sistema de alquiler se ha ido desregulando, ya que a partir de la década de 1980 se detuvo el empuje legislativo sobre el tema. Para el destino vivienda se distinguen dos regímenes, los cuales se explican a continuación.

### *El régimen proteccionista*

- Regulación: Decreto Ley 14.219 del 1 de agosto de 1974 y algunas disposiciones del Código Civil.
- Precio: fijado de común acuerdo para todo el período del contrato.
- Mecanismo de ajuste: los ajustes se hacen anualmente, deben preverse en el contrato, y se aplican hasta el momento de la entrega del inmueble. En caso de no hacerlo, se establece un ajuste anual pero fraccionado en cuatrimestres; cada escalón es de un tercio del ajuste acumulado al escalón anterior. Así, en el primer cuatrimestre se aumenta un tercio del ajuste, en el segundo dos tercios y en el tercero se realiza el ajuste completo (Ley 15.471). En caso de que alguno de los aumentos que surjan del contrato sea mayor al coeficiente de reajuste, la cifra menor entre las variaciones anuales de la unidad reajutable de alquileres (URA) y el índice de precios al consumo (IPS), el arrendatario puede elegir ajustar por el coeficiente de reajuste hasta la entrega del bien. Esta opción puede hacerse solo una vez a lo largo del período de alquiler, debiéndose cumplir ciertos plazos y formalidades de comunicación.
- Moneda del contrato: moneda nacional.
- Plazo: un mínimo de dos años. Si se fija un período inferior, el plazo restante hasta el mínimo beneficiará exclusivamente al arrendatario. Vencido el plazo del contrato, el arrendatario tiene derecho a un año de prórroga, que opera automáticamente.
- Plazo de desalojo: seis meses o un año si se solicita antes o después del vencimiento del contrato.
- Garantías: i) depósito de hasta un máximo de cinco meses de alquiler, que se actualizará según el aumento del precio anual en un plazo de 60 días, al contado o en 10 cuotas mensuales, iguales y consecutivas; ii) garantía personal propia o de fiadores (habitualmente las garantías son inmuebles); y iii) servicios de garantía de alquileres públicos o privados (entre los públicos se distinguen los servicios de la Contaduría General de

la Nación y del MVTOMA, y entre los privados los de ANDA y de empresas de seguros).

### *El régimen de libre contratación*

- Regulación: Decreto Ley 14.219, Código Civil, Ley 8.153.
- Aplicable entre otros a: i) inmuebles con permiso de construcción posterior al 2 de junio de 1968; ii) inquilinos con ingresos superiores a 200 unidades reajustables (UR); y iii) arrendamientos con un precio superior a UYU\$70.
- No son obligatorias las regulaciones del régimen proteccionista, por ejemplo: se admiten contratos en moneda nacional o extranjera. El reajuste se hace una sola vez por año. Sigue siendo válido el plazo de desalojo de seis meses o un año si se solicita antes o después del vencimiento del contrato.
- Se trata del régimen previsto para los permisos de construcción nuevos, por ello está ocupando cada vez más espacio de mercado.
- Por otra parte, existe legislación específica sobre la figura del alquiler con opción a compra (*leasing*). Este es regulado por la Ley 17.296, que lo define como crédito de uso operativo. Es un contrato por el cual una persona física o jurídica se obliga a permitir el uso de un bien, por un plazo determinado, frente a un usuario que se compromete a pagar periódicamente un precio por dicha utilización. Al vencimiento del plazo pactado el usuario cuenta con alguna o todas las opciones que la ley prevé.
- Este mecanismo se utiliza para viviendas como alternativa a las promesas de compraventas y los créditos hipotecarios desde la oferta estatal del BHU y de la ANV. Permite acceder a una vivienda a personas con bajos ingresos, alta volatilidad de ingresos, sin capacidad de generar un ahorro previo, o de edad avanzada (lo que limita el horizonte temporal de una hipoteca). Además, posibilita al propietario generar un historial de pagos del cliente.

### *Incidencia de la legislación*

En los hechos, la existencia de contratos firmados es parcial y es aún menor el registro de los contratos. Dicho registro es muy costoso, los gastos notariales ascienden a un 2% del valor total del contrato más un 0,36% de aportes a la seguridad social. Es habitual el uso de contratos previamente redactados, que se adquieren en comercios y se firman entre las partes. De todas maneras, la demostración de la calidad del inquilino frente a la justicia es sencilla: solo se requiere presentar un

recibo de servicios a su nombre. Una vez establecida tal condición, rigen las normas antedichas.

En ciertos casos las viviendas en alquiler deben estar habilitadas por las intendencias departamentales. Para actuar como parte en un contrato de arrendamiento no es necesario ser el propietario del bien; el vínculo con el bien puede ser más débil y aun así dicho contrato tiene validez. Con ello, toda vivienda en alquiler queda cubierta por la legislación.

El Poder Judicial ha dejado de registrar la cantidad de trámites de desalojo que se inician y los que culminan en la expulsión de los ocupantes por incumplimiento del contrato de alquiler, así como también las razones de estos procesos. Desde 2008 hasta 2011 los datos históricos registran 4.000 inicios de trámites anuales. La mayoría de estos juicios se inician a inquilinos, pero también a los deudores contumaces de créditos hipotecarios. Los plazos de estos trámites pueden enlentecerse, pero se resuelven a favor de los propietarios.

### La estructura del financiamiento de vivienda y el mercado de crédito hipotecario

Hasta comienzos de la década de 2000 el crédito hipotecario estaba monopolizado por el BHU; luego este mercado se abrió a la participación de otros bancos públicos y privados. Después de un período de escasa actividad provocada por la crisis financiera de 2002, actualmente se observa un aumento de la participación de los bancos privados en la oferta de préstamos.

En 2003 uno de los pocos bancos que seguía entregando créditos después de la crisis era la cooperativa Cofac (posteriormente adquirida por el Banco Bades) y solo prestaba un 50% del valor de la vivienda en el mercado a 10 años, con un tope de US\$50.000. Actualmente, los bancos privados están prestando en promedio un 70% del valor de mercado de la vivienda y los plazos varían de 15 a 25 años.

A la reactivación de la oferta de créditos hipotecarios que se aprecia en la banca privada, se suma la oferta de los bancos públicos. Después de seis años sin participación, el BHU volvió a brindar préstamos hipotecarios en 2008, con un *loan to value* (LTV) superior al de los bancos privados (80%). Unos meses antes el otro banco público (BROU) también salió a ofertar en el mercado de créditos hipotecarios (marzo 2008).

Hacia 2009, 8 de los 28 bancos del país operaban en el sector vivienda. Los préstamos en el sector representaban casi el 9% del total de los activos del sector bancario y un 5% del PIB. La tasa de interés activa promedio estaba en un 24,2% y en un 6,3% en dólares.

### *Las microfinanzas*

Dentro del sistema público de vivienda existen múltiples ofertas de microcréditos destinados a mejorar las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que en muchos casos van dirigidos a la misma franja de ingresos. Dentro de las alternativas que ofrece el MVOTMA se pueden distinguir los programas reembolsables y los no reembolsables, estos últimos destinados a población de alta vulnerabilidad.

Dentro de los programas no reembolsables, se encuentran los programas ejecutados por alguna de las intendencias del interior del país (a través de convenios firmados con la Dirección de Vivienda del MVOTMA), que definen las situaciones de vulnerabilidad y otorgan el crédito 100% subsidiado.

En cuanto a los programas reembolsables, se destacan las oficinas de rehabilitación urbana, que otorgan préstamos sin intereses. En general, la intendencia define la zona que quiere intervenir y los beneficiarios se tienen que anotar para recibir el préstamo. Por otro lado, existe el préstamo de refacción que gestiona la ANV, con subsidio a la cuota y asistencia técnica. Entre los créditos reembolsables para la refacción, se encuentra también el Programa Tu Casa como la Soñaste, que funciona en asociación con instituciones privadas, las cuales reciben un crédito y luego prestan al beneficiario final, cumpliendo los requisitos establecidos por el MVOTMA.

Por último, el BHU tiene a disposición de la población bancarizable dos líneas de crédito asociadas a la refacción de viviendas para fomentar la permanencia en las mismas. Una de ellas es el préstamo para refacción a cinco años y otra el préstamo reforma, que requiere establecer una hipoteca sobre la vivienda que se va a reparar, y otorga mayores montos, con un plazo de hasta 20 años.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El uso del alquiler como parte de la política de vivienda suele verse restringido a la atención de emergencias (violencia doméstica, familias con muchos niños). Una explicación posible de esta escasa utilización es que el exceso de intervención en el mercado de alquiler y los efectos de las políticas de alquiler anteriores han creado mala fama para estos instrumentos.

Sin embargo, el alquiler puede ser un instrumento de política que permita el acceso a una vivienda para familias de bajos ingresos que no tienen posibilidad de acumular el ahorro previo necesario para un crédito hipotecario. Aun cuando sea necesario el otorgamiento de subsidios, el alquiler puede ser una alternativa menos costosa que otros mecanismos. En 2003, Amarante y Caffera proponían el uso de subsidios a los arrendamientos de larga duración como instrumento alternativo

a las regularizaciones de asentamientos a través de la construcción de nuevas viviendas o a la regularización de la titulación. Esta solución presenta los incentivos correctos y puede lograr efectos más rápidos y sostenibles. No obstante, debe atenderse la crítica de que una política de este tipo no favorece una cultura de independencia de la tutela estatal.

Además de los subsidios, se requeriría profundizar la acción de los sistemas de garantías. Estos son importantes para hacer que los alquileres realmente se otorguen. Dentro de los sistemas públicos, debe revisarse la garantía para jóvenes promovida por el MVOTMA, ya que no ha logrado ofrecer suficientes soluciones.

Los subsidios y las garantías pueden dinamizar la demanda en el mercado de alquiler. Pero un aumento de la demanda sin el correspondiente aumento del *stock* ofrecido solo logrará incrementar el precio del alquiler. Por ello, es correcto el camino establecido por la política de promoción de la inversión privada en VIS, basada en exoneraciones tributarias. Un camino paralelo es promover la puesta en el mercado de las viviendas vacías, que en algunos barrios de Montevideo constituyen una parte importante del *stock*.

La combinación de incentivos a la demanda y a la oferta de vivienda en alquiler es una opción clave para lograr cambios significativos en un mercado que cubre ya 200.000 unidades del millón de hogares del país, pero que debe expandirse al igual que otras soluciones de vivienda para los 45.000 hogares que todavía viven en asentamientos y para el resto de la población que presenta un déficit habitacional.

## REFERENCIAS

- Amarante, V. y M. Caffera. 2003. "Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico". Montevideo: MVOTMA y Universidad de Montevideo.
- ANV (Agencia Nacional de Vivienda). 2013a. Primer Informe de Mercado Inmobiliario. Montevideo: ANV. Disponible en [http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario\\_20130530.pdf](http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/05/InformeMercadoInmobiliario_20130530.pdf).
- . 2013b. Segundo Informe de Mercado Inmobiliario. Montevideo: ANV. Disponible en [http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/10/InformeMercadoInmobiliario\\_20131016.pdf](http://www.anv.gub.uy/archivos/2013/10/InformeMercadoInmobiliario_20131016.pdf).
- Couriel, J. 2010. *De cercanías a lejanías: fragmentación sociourbana en el Gran Montevideo*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- INE (Instituto Nacional de Estadística). Varios años. *Encuesta Continua de Hogares (ECH)*. Montevideo: INE.
- . 2006. *Encuesta Continua de Hogares Ampliada*. Montevideo: INE.
- . 2009. *Encuesta Continua de Hogares*. Montevideo: INE.
- . 2011. *Encuesta Continua de Hogares*. Montevideo: INE.
- . 2012. *Encuesta Continua de Hogares*. Montevideo: INE.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). 2010. *Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares. Plan Quinquenal de Vivienda 2010–2014*. Montevideo: MVOTMA.
- UTPMP (Un Techo Para mi País). 2010. "Catastro Nacional de Asentamientos Irregulares 2010". Montevideo: UTPMP.

## PARTE III

Hacia una nueva política para  
el mercado de alquiler



# Conclusiones y recomendaciones

*Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz*

A lo largo de este libro se ha argumentado que el mercado de alquiler puede ser un instrumento clave de la política de vivienda en América Latina y el Caribe. Para ello, se describieron los problemas de vivienda en la región en términos de las brechas cuantitativas y cualitativas, la dificultad en la asequibilidad y la segregación. Además, se identificaron los beneficios potenciales de la vivienda en alquiler, mostrando que se trata de una alternativa válida de vivienda social que puede tener mayor sostenibilidad fiscal, que es una opción flexible para responder a las preferencias de ciertos sectores de la demanda, y que ofrece una oportunidad para proporcionar mejores localizaciones y desincentivar el desarrollo periférico de baja densidad.

Por su parte, la revisión de la situación de la vivienda en alquiler de la región ha revelado que aunque América Latina y el Caribe es una región de propietarios, la propiedad no siempre fue la principal forma de tenencia en áreas urbanas y el alquiler continúa siendo significativo, en particular para ciertos segmentos de la demanda. Asimismo, se ha constatado que la probabilidad de alquilar no decrece con el ingreso de los hogares demandantes, que la vivienda en alquiler no es de mala calidad, que es más central, densa, y accesible, y que la oferta es diversa, privada y de pequeña escala. Por último, se ha concluido que el mercado formal se ve limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción.

Este último capítulo combina todos estos elementos para elaborar una serie de recomendaciones de política para los gobiernos de la región. Por su naturaleza, estas recomendaciones son generales y se basan en las implicaciones de la caracterización del mercado y, en algunos casos, de la adaptación de casos exitosos de la experiencia internacional a la región. Por tanto, su objetivo es proveer un menú de

opciones que se debe evaluar de acuerdo con las características y particularidades de cada país. Estas políticas deben entenderse como parte de un marco general e integral de políticas habitacionales y urbanas basadas en el concepto de la vivienda como un servicio, el cual brinda de una manera imparcial un *continuum* de opciones diferentes que responden a las preferencias y necesidades de distintos segmentos de la demanda de un modo flexible. Así, las políticas de vivienda en alquiler deben ser un complemento, nunca un sustituto, de la vivienda en propiedad, y deben ser contextualizadas e incrementales para ser sensibles a espacios y lugares específicos. Más aún: cualquier decisión de política debe acompañarse de estudios rigurosos acerca de los costos y beneficios de los programas a implementar, en aras de dotar a dichas políticas de un marco de gestión operativa y financiera eficiente.

Las recomendaciones se presentan agrupadas en tipologías de intervención de la siguiente manera:

1. Sugerencias del lado de la oferta, incluidos incentivos para aumentar la provisión del alquiler en pequeña escala y para crear una producción comercial de gran escala.
2. Recomendaciones del lado de la demanda, las cuales comprenden incentivos como los subsidios directos, el alquiler con opción a compra, y otras alternativas que combinan alquiler y propiedad.
3. Consideraciones acerca del marco jurídico, incluidas sugerencias relacionadas con la fijación de la renta, el proceso de recuperación de la posesión, las asimetrías de información, los costos de transacción y la planificación urbana.

En lo posible, las intervenciones recomendadas se distinguen según su orientación hacia los hogares de ingresos altos, medios y bajos, pues estos mercados en gran medida son segmentados y responden a incentivos diferentes.<sup>1</sup>

## LA OFERTA

Estimular la oferta es esencial en un mercado que se caracteriza por su inelasticidad. Diferentes estimaciones para un mercado inmobiliario mucho más dinámico

---

<sup>1</sup> Debido a que la mayoría de las tipologías de intervención propuestas pueden ser funcionales a diferentes grupos de la demanda, las recomendaciones no se organizaron por segmento de mercado. Por ejemplo, las reformas al marco legal benefician a cualquiera de los segmentos de ingreso, por lo que se presentan de manera general, mientras que en el caso de los incentivos a la oferta sí se especifican las herramientas de acuerdo con el tipo de mercado.

como el de Estados Unidos sugieren una elasticidad precio de la oferta de vivienda de alquiler de entre 0,30 y 0,70 en el largo plazo (O'Sullivan, 2009). Esto implica que la oferta de vivienda en renta, tal y como sucede con la vivienda en general, es relativamente inflexible y se demora en responder a los cambios en la demanda. Por lo tanto, aquellos estímulos que no incluyan incentivos a la oferta pueden resultar en incrementos de los precios. Esto fue lo que sucedió en Estados Unidos tras la implementación de subsidios directos a la demanda (vouchers), los cuales aumentaron la renta en los segmentos de bajos ingresos hasta en un 16% (O'Sullivan, 2009). En el caso de América Latina y el Caribe, estimular la oferta es aún más importante, pues hay ciertos factores en particular —un proceso de producción más largo y costoso, mayor escasez de suelo urbanizado y menor capacidad de pago de la demanda— que pueden limitar aún más la capacidad de respuesta del mercado.

La oferta de vivienda en alquiler es segmentada y por ello una política de incentivos debe diferenciarse en función del rango de ingreso de la demanda. En general, dado que los mercados de vivienda tienden a satisfacer de una forma más o menos eficiente al segmento de altos ingresos, para estos sectores se proponen medidas basadas en cambios al marco regulatorio y tributario. Se trata de que tales medidas incentiven en el corto plazo a los propietarios de vivienda vacante y subutilizada a poner sus unidades en la oferta efectiva de alquiler, y de que en el largo plazo creen el ambiente necesario para que las firmas del sector inmobiliario puedan proveer y administrar una oferta comercial a escala. En cuanto a la vivienda de bajos ingresos, y en cierta medida la de ingresos medios, además de los cambios de regulación es necesario introducir subsidios directos a la producción.

Los subsidios propuestos deben ser explícitos, directos y transparentes, y deben reflejarse en partidas presupuestales y contar con fuentes de financiamiento específicas. Las políticas de incentivos tributarios (exenciones, exoneraciones, créditos fiscales, tasas preferenciales, etc.) solo deben utilizarse como segunda opción, en tanto que esconden el valor real del subsidio y crean ineficiencia en la recaudación. Por su parte, los subsidios que afecten los precios relativos, como el de las tasas de interés, deben evitarse no solo porque crean ineficiencias de asignación, afectando las decisiones de inversión de los agentes económicos, sino también porque su sostenibilidad es difícil de cuantificar.

### Pequeña escala

La existencia de una proporción considerable de viviendas que no están siendo habitadas representa una oportunidad para incrementar la oferta efectiva en la mayoría de las ciudades de la región en el corto plazo. Más aún: dado que la oferta existente resulta de operaciones de pequeños propietarios-arrendadores, la

promoción de la vivienda en alquiler puede ayudar a muchas familias a complementar sus ingresos. Por estas razones, los gobiernos deben crear las condiciones para que las unidades deshabitadas sean puestas en el mercado de arrendamiento. Esto aplica principalmente a aquella parte de la oferta potencial que los propietarios mantienen por fuera del mercado como una inversión de capital. En estos casos se puede aumentar la oferta efectiva mediante un marco regulatorio que facilite la recuperación de la posesión del bien inmueble, disminuyendo el riesgo financiero, y la introducción de productos bancarios que incentiven a los hogares que tienen viviendas propias totalmente pagadas a tomar segundas hipotecas para comprar y rentar unidades. Por ejemplo, el programa “Compre para Arrendar” del Reino Unido, implementado en 1996, contribuyó a aumentar en casi un 60% el número de personas en viviendas privadas de alquiler entre 2001 y 2008.

También es clave desarrollar un marco tributario que equilibre los rendimientos de la operación con otras alternativas disponibles de inversión. La carga impositiva debería gravar los ingresos netos de la oferta de vivienda en alquiler permitiendo deducir costos como los gastos de operación, la depreciación de los activos y las pérdidas. Por ejemplo, Alemania, uno de los países con mayor penetración del mercado de alquiler, aplica este tipo de políticas beneficiando a los pequeños propietarios-arrendadores privados que representan cerca del 60% de la oferta. En una encuesta realizada en 2007, estos últimos declararon que, al momento de decidir invertir, el marco tributario era un factor más importante que la tasa de retorno o la capitalización inmobiliaria (Peppercorn y Taffin, 2013).

Otra forma de aumentar la oferta de pequeña escala en el corto plazo es complementar los programas de regularización con incentivos financieros y asistencia técnica para la expansión de viviendas con el objetivo de construir habitaciones, pisos y estructuras cuasi independientes para alquiler. Un antecedente de esta idea es el “Plan Terrazas” implementado en Colombia. Si bien esta iniciativa no estaba dirigida explícitamente al alquiler, ofrecía una línea subsidiada de crédito para la subdivisión de viviendas y su ampliación (Jaramillo e Ibáñez, 2002). Un estudio de 250.000 predios en 17 unidades de planeamiento zonal (UPZ) de Bogotá estima que se podrían producir más de 150.000 viviendas de dos pisos aprovechando mejor la infraestructura regularizada y las redes económicas consolidadas. Igualmente, la política también reduciría la vulnerabilidad a eventos sísmicos si se acompaña de la debida asistencia técnica (Cities Alliance, 2006).

El caso de El Salvador ofrece lecciones interesantes para generar oferta de vivienda por parte de pequeños propietarios informales mediante el establecimiento de productos de microcrédito, la canalización de remesas y el fortalecimiento de cooperativas comunales. Este tipo de alternativas puede combinarse con los programas de regularización para hacer no solo que los beneficios del

mejoramiento de barrios lleguen a más ciudadanos sino también que los hogares que habitan en viviendas de origen informal se vean favorecidos con un complemento para sus ingresos.

### Oferta comercial a gran escala

A más largo plazo, las opciones anteriores probablemente tengan que ser complementadas con incentivos que estimulen la construcción de viviendas directamente para la renta. Aunque no se tengan datos sólidos al respecto, parece apropiado suponer que una parte considerable de las existencias que se encuentran vacías está conformada por viviendas para grupos de ingreso alto, dado que la oferta en estos segmentos suele ser mayor. Más aún: como se describió en el capítulo 2, algunas de estas viviendas vacías no serían adecuadas para alquilar, debido a su localización periférica y a su carencia de servicios. Además, la regularización de los asentamientos informales y sus posibilidades de generar vivienda de alquiler de buena calidad a través de financiamiento y asistencia técnica tienen que acompañarse de estrategias de prevención que no solo produzcan vivienda formal asequible, sino que además eliminen los incentivos para que se establezcan nuevos asentamientos informales. Es cierto que los programas del estilo “Compre para Arrendar” pueden incentivar la construcción mediante el aumento de la demanda por parte de futuros propietarios-arrendadores. Pero también es cierto que complementar la oferta de pequeña escala con operadores comerciales que construyan para arrendar a gran escala puede incrementar el dinamismo del sector y hacer surgir una industria con capacidad de expandir significativamente el mercado.

Dos de las principales restricciones para la oferta de vivienda en alquiler a gran escala son la complejidad de administrar estas operaciones y la falta de financiamiento específico para una actividad donde el riesgo y el período de maduración de la inversión pueden llegar a ser significativos. Estos factores fueron señalados en todos los estudios de casos elaborados para la presente investigación como dos de las razones clave que subyacen a la falta de interés del sector privado en consolidar una oferta comercial. Por otra parte, las dificultades en la operación del negocio han hecho que muchas de las iniciativas públicas de vivienda para rentar hayan sido consideradas ineficientes e insostenibles. La razón es que los gobiernos en general no han sido efectivos en el cobro de los cánones y el mantenimiento de las propiedades.

Por eso, en los países con mayores niveles de desarrollo el sector cooperativo es cada vez más importante en la producción y operación de la vivienda en alquiler, especialmente aquella destinada a los segmentos más bajos de la demanda. Por ejemplo, hacia 2001 las instituciones de vivienda social representaban dos terceras partes de la vivienda en alquiler en el Reino Unido, mientras que en

Dinamarca se acercaban a la mitad y en Irlanda constituían tres cuartas partes (UN-Habitat, 2003). Apoyar a estas cooperativas y organizaciones no gubernamentales (ONG) mediante incentivos financieros y capacitación puede ser una gran oportunidad para poner en marcha la oferta de vivienda en alquiler, dado que estas asociaciones acumulan conocimiento especializado y pueden alcanzar economías de escala que hagan más eficiente la operación, a la vez que disminuyen los costos.

La introducción de fondos de inversión inmobiliaria ha beneficiado la oferta en gran escala en varios países, como Estados Unidos, donde cerca del 30% de la propiedad inmobiliaria para la renta es operada por grandes corporaciones. Los fondos de inversión inmobiliaria (Real Estate Investment Trusts, REIT) se han convertido en un medio para canalizar capital hacia inversiones inmobiliarias, diversificar el riesgo entre inversionistas e incentivar un manejo profesional de la operación de la vivienda en alquiler (Peppercorn y Taffin, 2013). Dado que los inversionistas adquieren acciones y no propiedades directamente, estos fondos proveen liquidez a sus socios y un *stock* de capital considerable para invertir en gran escala, lo cual da lugar a que se produzcan economías de escala en la operación. Asimismo, en la medida en que estos fondos compiten por generar rendimientos a sus accionistas, la eficiencia en la operación y administración es clave. Por eso, tales servicios son prestados por compañías especializadas asociadas a los REIT o subcontractadas (Peppercorn y Taffin, 2013). Así, los fondos de inversión inmobiliaria pueden constituirse en un vehículo para aumentar la oferta y generar una operación sostenible. Por ejemplo, en Colombia ya se han introducido incentivos para desarrollar este tipo de fondos, e incluso se han establecido ventajas tributarias para los rendimientos provenientes del alquiler de vivienda nueva de interés social. Sin embargo, falta reglamentar claramente elementos clave como la captación de fondos (Torres, 2012).

El uso de subsidios públicos para apoyar a operadores privados de vivienda de alquiler es también común en los países desarrollados. Muchos de estos programas se basan en exenciones de impuestos en vez de basarse en subsidios directos y transparentes como los sugeridos en estas recomendaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos el Crédito Tributario para Vivienda de Bajos Ingresos (Low Income Housing Tax Credit, LIHTC) es un subsidio federal indirecto que, mediante un proceso competitivo, entrega certificados de devolución de impuestos por costos de urbanización (construcción, arquitectura, ingeniería y conexión de servicios, entre otros) a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones de asequibilidad. Los créditos representan entre un 4% y un 9% del costo total de desarrollo para cada año por un período de 10 años. El hecho de que puedan ser vendidos en el mercado de capitales permite que los urbanizadores consigan hasta la mitad del capital necesario para cubrir los costos de un proyecto nuevo sin endeudarse (Hackworth, 2007). Las condiciones de asequibilidad se mantienen inicialmente por 15 años, prorrogables

a 30 años, y determinan que el 20% de los residentes tenga un ingreso igual o menor al 50% del ingreso medio para el área, o que el 40% de los residentes perciba un ingreso igual o menor al 60% del ingreso medio para el área (O'Sullivan, 2009).

El LIHTC ha sido catalogado como el programa más importante para crear vivienda asequible en Estados Unidos en la actualidad y sus resultados así lo demuestran. Entre 1987 y 2010 se pusieron en servicio más de 2,2 millones de unidades, una cantidad considerablemente superior a la de las unidades de vivienda pública de alquiler producidas desde 1937 (HUD, 2012; Khadduri y Wilkins, 2008). Algunas características del programa han creado los incentivos adecuados. Por ejemplo, el carácter privado de la producción ha introducido disciplina de mercado en la oferta, mientras que la competencia entre urbanizadores por el subsidio ha permitido premiar propuestas sobre la base de objetivos de política particulares, y asegurar una mejor calidad del producto final. Asimismo, el carácter permanente del LIHTC ha generado estabilidad y confianza entre los inversionistas, en tanto que la simplicidad de los requisitos de asequibilidad ha facilitado el logro de resultados y la administración del programa (Khadduri y Wilkins, 2008).

Es cierto que persisten algunos problemas, como la dificultad de llegar a los estratos más bajos de la demanda, la sensibilidad del programa a los cambios del mercado financiero (Peppercorn y Taffin, 2013), y los posibles efectos de desplazamiento de proyectos que el sector privado habría construido independientemente de la existencia del incentivo (Rosenthal, 2008). Pero también es evidente que el LIHTC ha generado una industria sostenible de construcción y administración de vivienda de alquiler asequible. Además, la mayoría de las unidades ha conservado un nivel razonable de cánones, incluso después de que el programa concluyera (Blanco et al., de próxima publicación; Finkel et al., 2006).

Algunos países de América Latina y el Caribe han introducido programas para subsidiar la construcción de vivienda destinada a la renta. Sin embargo, los resultados han sido escasos. En Argentina hace 28 años que existe un beneficio impositivo tributario por la construcción de vivienda en alquiler, pero nadie lo ha usado debido al alto grado de evasión tributaria (Reese et al., 2012). En Colombia un programa similar al LIHTC no ha tenido demanda porque los urbanizadores no pueden convertir los beneficios tributarios en capital a través del mercado financiero (Torres, 2012). En Jamaica no se han utilizado los créditos blandos porque la tasa de retorno es insuficiente para que la operación sea rentable (McHardy, 2012). En México los créditos tributarios han tenido un alcance limitado, pues están vinculados a poblaciones específicas, como los militares (Salazar et al., 2012).

Lo anterior sugiere que este tipo de programa debe ser adaptado al contexto de la región. Además de diseñar los subsidios de manera explícita, directa y transparente para ayudar a garantizar su sostenibilidad fiscal, los gobiernos de la región

deben crear los incentivos necesarios para que una industria de la construcción que se ha caracterizado por enfocarse en proyectos de corto plazo (Sabatini, Brain y Mora, 2012) se interese en invertir en el mercado de alquiler a largo plazo, y también para que al mercado financiero le resulte atractivo proporcionar los recursos requeridos a fin de mejorar el retorno de este tipo de emprendimientos.

Otra alternativa interesante para los países de la región es establecer alianzas público-privadas mediante comodatos o fiducias en los que el Estado provee suelo o edificios públicos y los privados construyen o rehabilitan las estructuras para operar vivienda de alquiler social. Este tipo de mecanismos se usa con éxito en España y puede ser interesante para América Latina y el Caribe gracias a la existencia de suelos y edificios de propiedad pública bien localizados que permanecen vacíos o subutilizados. Este tipo de alternativa, como se sugiere en el caso de Chile, permitiría generar oferta de vivienda social, utilizar mejor el espacio construido, erigir ciudades más compactas, y dinamizar los centros, lo que podría lograrse con un mínimo de gasto y riesgo público y con la posibilidad de que la propiedad del bien se revierta al municipio después de cumplido el plazo original del comodato.

## LA DEMANDA

Para que los hogares de menores ingresos puedan acceder a estas unidades, los incentivos a la oferta deben complementarse con incentivos a la demanda. En primera instancia, las administraciones tributarias deben equilibrar la carga impositiva de la tenencia en alquiler respecto de la tenencia en propiedad (UN-Habitat, 2003). En este sentido, es importante limitar las deducciones de impuestos sobre el interés hipotecario, las ganancias de capital por apreciación de bienes inmuebles, o la llamada renta imputada (a saber, el valor de renta que el propietario estaría pagando si estuviese alquilando), pues constituyen un tratamiento tributario preferencial a la propiedad que perjudica a los inquilinos y desincentiva la tenencia en alquiler (Blanco et al., 2012a; O'Flaherty, 2005). También resulta fundamental reconsiderar los impuestos prediales, pues cuando son muy bajos pueden constituirse en un aliciente adicional para la tenencia en propiedad. El caso de América Latina y el Caribe es ilustrativo en este sentido, pues la recaudación por este concepto representa el 0,30% del producto interno bruto (PIB) de la región, comparado con un 1,15% de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Bonet, Muñoz y Pineda, de próxima publicación).

El uso de subsidios directos también es necesario, ya que cuando se habla de hogares con ingresos cercanos a cero, por más barata que sea la vivienda no basta con reducir la renta para que sea asequible. El caso de Brasil es ilustrativo, ya que

se calcula que el 9,1% de la demanda está conformado por familias que carecen de cualquier ingreso monetario, mientras que cerca de 2 millones de familias pagan más del 30% de sus ingresos en renta (Pasternak y D'Ottaviano, 2012). Por esa misma razón, para que sea más efectivo y fiscalmente sostenible, un subsidio directo a la renta debe focalizarse en quienes realmente lo necesitan: familias del quintil más bajo de ingreso e indigentes, jóvenes, estudiantes, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, población en situación de emergencia —como desplazados o víctimas de violencia—, e incluso hogares propietarios que habiten viviendas con riesgo ambiental y financiero.

Los subsidios a la demanda deben ser complementarios del deseo de adquirir una vivienda propia, lo cual es un requisito político en una región donde la mayoría de la población declara querer ser propietaria en un futuro dado. Por esto, un hogar que se ve beneficiado con un subsidio a la demanda de alquiler debe mantener abiertas las posibilidades de acceder a subsidios a la propiedad cuando se cumplan ciertos requisitos básicos. Incluso, y como se verá más adelante, los subsidios a la demanda pueden ser funcionales al deseo de obtener una vivienda propia si se acompañan de incentivos al ahorro o si se reportan a las centrales de información de riesgo financiero para que las familias puedan ir cumplimentado un historial crediticio.

Asimismo, los subsidios a la demanda deberán basarse en el concepto de corresponsabilidad. Esto implica que los beneficiados deberán cubrir una parte del arriendo con el propósito de que se creen incentivos para que puedan acceder a una mejor vivienda conforme aumenten sus ingresos. También es deseable que se incluyan requisitos mínimos de calidad para que las condiciones habitacionales de los hogares mejoren efectivamente. Por otra parte, los subsidios a la demanda deben estar articulados con los incentivos a la oferta para evitar distorsiones en el mercado y posibles aumentos de precio que perjudiquen a las familias no beneficiarias y disminuyan la efectividad del apoyo a los destinatarios. El programa de asistencia a la renta en Estados Unidos conocido como “Sección 8” es un buen ejemplo de una intervención que cumple con estas características. El programa cubre la diferencia entre el 30% de los ingresos del hogar y la renta de mercado vigente en el área. Al complementar la renta se asegura que exista un esfuerzo compartido con el beneficiario, mientras que al requerir un contrato directo con el propietario-arrendador se garantiza una calidad mínima y se incentiva la oferta privada. Actualmente el programa abarca 1,2 millones de unidades (Landis y McClure, 2010).

Como se destacó en el caso de Perú, también es fundamental que las unidades beneficiadas ostenten la calidad adecuada y no se trate exclusivamente de cuartos o habitaciones en los que se pueden presentar problemas de hacinamiento. Por esto, los programas públicos deben incluir criterios mínimos de habitabilidad y

estructurar mecanismos de certificación. Como se sugiere en el caso de Chile, no es necesario que esta actividad la desarrolle directamente el sector privado, sino que puede ser subcontratada con privados para que, de esta manera, se disminuya la carga operativa y administrativa del apoyo estatal.

A continuación se proponen tres herramientas de incentivos a la demanda con ejemplos concretos de la región basados en las experiencias de Brasil, Chile y Colombia: subsidios directos, programas de alquiler con opción a compra, y sistemas alternativos para que el apoyo a la renta sea funcional al deseo de comprar una propiedad.

### Subsidios directos

En 2004 la municipalidad de São Paulo inició un programa de subsidios a la demanda denominado “Bolsa Aluguel”. Se trata de una iniciativa mediante la cual se presta asistencia para el pago de arriendo en el mercado privado a familias que ganan entre uno y 10 salarios mínimos, por períodos de 30 meses prorrogables hasta 30 meses adicionales. El programa ofrece un depósito de tres meses de renta como garantía y prioriza a las familias que perciben seis o menos salarios mínimos y residen en áreas de intervención municipal o en condiciones de riesgo. “Bolsa Aluguel” ha evolucionado con el tiempo, pero hasta el momento su alcance ha sido limitado: cubre actualmente a 21.000 familias versus un total estimado de 257.000 que no están en capacidad de asignar más del 30% de sus ingresos a una renta (Pasternak y D’Ottaviano, 2012).

En Chile, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) ha establecido que cerca del 34% de los subsidios para la vivienda en propiedad se destinen a hogares cuyo jefe no llega a los 30 años de edad. Esta situación es problemática pues, al mismo tiempo, en una encuesta realizada por el organismo se evidenció que la tercera parte de los hogares compuestos por integrantes de entre 18 y 29 años declara que vivirá un año o menos en su actual residencia (Minvu, 2012). Por esta razón, en 2013 el Minvu comenzó a implementar un programa de subsidios a la demanda destinado a jefes de hogar de hasta 30 años de edad con el objeto de dotar al mercado residencial de mayor movilidad. El subsidio complementará el pago de arriendo para aquellos beneficiarios que cumplan ciertos requisitos en términos de situación socioeconómica y de ingreso. Asimismo, se determinarán requerimientos relativos a la calidad mínima de la unidad —que deberá ser certificada por la entidad competente— y un precio máximo del alquiler de la vivienda. Los beneficiarios tienen un año para encontrar vivienda en renta, lapso que no estará cubierto por el subsidio. A partir de la firma del contrato de arrendamiento entre el propietario-arrendador y el inquilino, este último tiene tres años de beneficio, que

puede prorrogarse por dos años más con un monto menor. Al cumplirse los cinco años se otorgan puntos adicionales para un subsidio de vivienda en propiedad. El Minvu estima que los beneficiarios potenciales ascienden a unos 150.000, y no descarta la posibilidad de ampliar el programa a otros grupos de población. Para evitar distorsiones en el mercado ante la ausencia de incentivos a la oferta, el Minvu planea introducir los subsidios de manera gradual, empezando por solo 10.000 para todo el país (Minvu, 2012; Sabatini, Brain y Mora, 2012).

### Alquiler con opción a compra

Los programas de alquiler con opción a compra o *leasing* buscan combinar las ventajas del alquiler y de la propiedad canalizando parte del pago por arriendo hacia una posible compra de la unidad. Con ello se facilita la movilidad de las familias y se evitan los costos de transacción asociados a la propiedad, al tiempo que se ofrece una garantía de compra, en caso de que los ocupantes opten por ello. El alquiler con opción a compra permite asimismo que los hogares consoliden un ahorro para el depósito inicial y, posiblemente, que obtengan menores tasas de interés al disminuir el riesgo y generar un historial de pagos que se puede reportar a las centrales de información financiera (UN-Habitat, 2003).

Este tipo de programas ha sido implementado en varios países de la región, aunque la experiencia más larga la tienen Brasil y Chile. En ambos casos los resultados han sido limitados debido a las características particulares del diseño de la política. En Brasil, el Programa de Arrendamiento Residencial (PAR) fue introducido por el gobierno federal en los años noventa. Se trata de una iniciativa de *leasing* orientada a familias que ganan entre tres y seis salarios mínimos, cuya mensualidad es equivalente al 0,7% del valor de la vivienda. Las familias tienen la posibilidad de hacer una oferta de compra a los 15 años, deduciendo parte del valor pagado (Pasternak y D'Ottaviano, 2012). El PAR generó una oferta considerable durante la década de 2000 y llegó a abarcar más de 230.000 unidades hacia 2006 (Gilbert, 2012). Sin embargo, decayó tras la introducción del programa “Mi Casa, Mi Vida”, mediante el cual el gobierno ofrece subsidios a la propiedad al mismo segmento de la demanda. Debido a que el PAR no se acompañó de cambios en el marco regulatorio que incentivarán una oferta privada, en su mayor parte fue financiada por la banca pública, representada por la Caixa Econômica Federal, que incurrió en costos elevados en materia de administración y mantenimiento (Peppercorn y Taffin, 2013; Pasternak y D'Ottaviano, 2012).

En Chile, el alquiler con opción a compra fue introducido en 1993. El diseño se basó en la administración por parte de bancos privados, los cuales mantienen el título de la propiedad y recolectan la renta y un ahorro programado en el pago

mensual por un plazo de 15 a 20 años. En general, la demanda de este programa ha sido limitada y para 2002 representaba únicamente un poco más del 1% de los beneficiarios de la política de subsidios habitacionales en ese país (UN-Habitat, 2003).

### Otras alternativas para combinar arriendo y propiedad

Algunos mercados han creado sistemas de tenencia híbridos, como la anticresis, un mecanismo según el cual el propietario-arrendador permite al inquilino ocupar la vivienda sin pagos mensuales de arrendamiento a cambio de un “préstamo” no superior al 40% del valor de la unidad, que se devuelve sin intereses al término del contrato de arrendamiento (UN-Habitat, 2003). La anticresis es beneficiosa para el propietario-arrendador y para el inquilino: en el primer caso porque le permite acceder a un crédito, y en el segundo porque permite ahorrar el equivalente a la renta al mismo tiempo que mantiene los ahorros acumulados, al menos en términos nominales. Este sistema es popular en países como Perú, donde casi un 5% de los hogares presentaba este tipo de tenencia en 2007 (Calderón, 2012).

Esta opción se puede combinar con programas de subsidios. Por ejemplo, para Colombia, Jaramillo e Ibáñez (2002) proponen que el gobierno transfiera a una cuenta especial el monto del subsidio para la compra de vivienda en el caso de los usuarios que aún no tengan la suma exigida para la cuota inicial. En la propuesta original, los rendimientos financieros logrados en el período que el usuario demore en acumular el ahorro necesario y acceder a la propiedad se destinarían a conservar el valor real del subsidio y a un monto periódico destinado a la familia para apoyar el pago del arriendo. Una alternativa es que el usuario utilice este valor para acceder a una vivienda mediante anticresis con la condición de que ahorre los pagos que antes realizaba en concepto de renta. De una u otra forma, este mecanismo podría incentivar el ahorro de las familias, y mejorar tanto la eficiencia en la asignación y el uso de subsidios como las condiciones habitacionales.

## EL MARCO INSTITUCIONAL

### Fijación de la renta y proceso de recuperación de la posesión

El impacto negativo que tuvieron los controles de renta y el difícil proceso de recuperación de la posesión en la oferta de vivienda de alquiler hacia mediados del siglo XX en la región demuestra la necesidad de equilibrar los intereses de los propietarios-arrendadores con los intereses de los inquilinos. En efecto, casos

como los de Alemania y Suiza sugieren que es posible proporcionar seguridad de tenencia para los arrendatarios y a su vez ofrecer un ambiente de seguridad, rentabilidad y confianza para el arrendador. La literatura especializada indica que un marco jurídico equilibrado puede incluir controles de renta, pero que deben determinarse en relación con los valores de mercado del área y modificarse de acuerdo con el comportamiento de la inflación. En particular, Peppercorn y Taffin (2013) proponen diferenciar entre nuevas unidades producidas por construcción y rehabilitación en las que los cánones de arrendamiento deben ser libres dentro de parámetros establecidos; unidades vacantes en las que tales cánones no estén controlados sino referidos a límites razonables (valores vigentes en el área); y unidades en las que el mismo inquilino renueva el contrato, en cuyo caso el aumento de la renta estaría indexado en función de la inflación. De cualquier forma, los cambios deben ser graduales para evitar abusos, flexibles para responder ante fenómenos de escasez temporal o localizada, y acompañarse de otras medidas de apoyo a la demanda para aliviar los efectos en los inquilinos.

En cuanto a la recuperación de la posesión, no solo es importante acelerar el proceso sino hacerlo menos costoso para el propietario-arrendador. Aunque es deseable introducir mecanismos alternativos de resolución de conflictos y arbitraje, también se deben crear incentivos y multas para evitar la tendencia de los inquilinos incumplidores a evadir arreglos previos a la decisión judicial o al desalojo, y a permanecer en la unidad sin pagar la renta mientras dura el proceso. El modelo aplicado en el Reino Unido a partir de 1993 incluye algunos de estos elementos, pues permite que se realice la audiencia semanas después de presentado el caso, al tiempo que separa el proceso de recuperación de la posesión del cobro de arrendamientos atrasados. Con ello se garantiza que el propietario-arrendador disminuya las pérdidas en un corto plazo y pueda recuperar parte de las rentas en un proceso judicial separado (UN-Habitat, 2003).

Para que se puedan aplicar el derecho y la conciliación, es necesario aumentar el uso de contratos en las relaciones de propietario-arrendador e inquilino. La literatura especializada sugiere que se fomente el uso de contratos estandarizados que describan la unidad, fijen la duración y el precio del arrendamiento, y determinen los procesos para manejar modificaciones, prórrogas y conflictos (Peppercorn y Taffin, 2013; UN-Habitat, 2003). Cabe notar que en una región donde gran parte del mercado de alquiler presenta algún tipo de informalidad, este cambio sería contingente a que se creen los incentivos necesarios para que el uso de contratos tenga más beneficios que costos para los actores involucrados. No sobra tampoco que las modificaciones se acompañen de un proceso de socialización de la ley, pues tanto los inquilinos como los propietarios-arrendadores desconocen los procedimientos establecidos. Es igualmente aconsejable que temas a menudo conflictivos tales como

los deberes de mantenimiento, los derechos a mejoras y los pagos de las cuotas de administración y servicios públicos queden debidamente establecidos en los contratos estándares. Para este último caso —uno de los principales puntos de discordia— es también recomendable explorar modificaciones legales que permitan a los inquilinos contratar directamente y a su nombre los servicios públicos ante las compañías prestadoras, tal como sucede en Estados Unidos y otros países.

### Asimetrías de información y costos de transacción

Dadas las características del mercado de arrendamiento en América Latina y el Caribe, las dificultades para la recuperación de la posesión hacen que en el mercado formal los propietarios-arrendadores incrementen los requerimientos a los inquilinos, mientras que en el informal se crean filtros a través de recomendaciones personales. En ambos casos se producen mayores costos de transacción que desincentivan el dinamismo del sector y perjudican a todos los actores involucrados. En Argentina, Colombia y México, por ejemplo, en los segmentos más altos de la demanda las compañías del sector financiero ofrecen seguros que garantizan a los propietarios-arrendadores una compensación en caso de falta de pago. Aunque esta solución implica un costo, permite aumentar la certidumbre, disminuye el riesgo para el propietario-arrendador y mejora el acceso a opciones de vivienda para el inquilino. Es cierto que este tipo de soluciones no se ha generalizado; de hecho, se estima que su cobertura solo llega al 5% de las existencias formales en México (Peppercorn y Taffin, 2013). Sin embargo, por su comodidad y eficiencia pueden representar un campo de crecimiento y consolidación del mercado de arrendamiento, al menos en los segmentos de altos ingresos.

Para los segmentos bajos, e incluso para los medios, se requiere alguna forma de apoyo estatal dirigida a resolver los problemas de asimetría de información. El Fondo de Garantía de Alquileres (FGA), introducido en 2006 en Uruguay, es un mecanismo útil, pues proporciona un seguro de pago al propietario-arrendador cuando se trata de inquilinos de bajos ingresos que califiquen para estar en el programa según ciertos límites en el nivel de ingreso y el valor del arrendamiento. A cambio, el inquilino paga una cuota inicial equivalente al 24% de la renta y cuotas mensuales del 3%. En caso de incumplimiento en el pago de tres meses, se inicia el proceso de recuperación de la posesión, durante el cual el FGA sigue consignando la renta del inquilino moroso. A marzo de 2010 se habían firmado cerca de 1.200 contratos, de los cuales el 18% correspondía a morosos y solo un 2% del total ha tenido que pasar por procesos de desalojo (Moya, 2011).

No obstante, existen algunos problemas en la focalización del seguro, pues se estima que según los requisitos de acceso, solo el 30% de los beneficiarios

estaría en el primer y segundo quintiles de ingreso. A pesar de ello, el FGA parece ser una herramienta eficiente en función de los costos para mejorar el acceso y la calidad de la vivienda. Al respecto, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), al comparar esta opción con esquemas de acceso a vivienda nueva en propiedad, señala que “construir 1.500 viviendas nuevas a US\$45.000 cada una implicaría para el MVOTMA una inversión de unos US\$67.500.000 con procesos de licitación de 24 meses. [Entre tanto,] todo el fondo destinado a garantías es de US\$1.500.000, lo que alcanzaría [para] unos 8.000 contratos de alquiler con un nivel de quebrantos estimado del 5%” (MVOTMA, 2010).

Además de los seguros de garantías, las asimetrías de información podrían reducirse si las entidades del sector publicaran información sobre los cánones de arrendamiento por área, tal como se hace en Estados Unidos y Alemania. Por otra parte, reportar los casos de falta pago del arrendamiento a las centrales de información financiera puede ayudar a los propietarios-arrendadores a filtrar mejor los inquilinos potenciales sin necesidad de exigir requerimientos que dificulten el acceso a la vivienda en renta. Esto último crearía a su vez un incentivo mayor de pago, pues según una compañía de seguros mexicana que ofrece garantías de alquiler, el atraso de hasta un mes ha decrecido del 30% al 5% desde que se empezó a reportar la información (Peppercorn y Taffin, 2013).

## Planificación urbana

La literatura especializada, así como la evidencia para América Latina y el Caribe, muestran que la vivienda en renta tiende a ser más central, densa y accesible. Esto sugiere que articular la política de alquiler con la planificación urbana y el ordenamiento territorial podría contribuir a reducir la segregación residencial y a renovar los centros de las ciudades. El LIHTC de Estados Unidos es un claro ejemplo del potencial de esta articulación, pues al definir los requisitos de asequibilidad hasta para un 40% de las unidades en una propiedad (y no para el 100%) se ha logrado mejorar la integración social a nivel de proyectos. En efecto, pese a que el 85% de las unidades está ocupado por hogares de bajos ingresos (Rosenthal, 2008), esta proporción es mejor que la de los proyectos estrictamente públicos, donde generalmente no se registra una integración de familias de niveles de ingreso medios o altos. Más aún: al ofrecer puntos adicionales a los urbanizadores que participen en el proceso competitivo de asignación de créditos tributarios por factores como localizaciones más centrales o proximidad al transporte público, los proyectos de LIHTC han logrado una mejor integración espacial, pues cerca de la mitad de las unidades se ubican por partes iguales en sectores censales de ingreso alto e ingreso medio (Rosenthal, 2008). De hecho, varios estudios han encontrado que,

comparadas con las de otros programas públicos de vivienda, las localizaciones del LIHTC tienden a desconcentrar la pobreza (Newman y Schnare, 1997) y a ofrecer un mejor acceso a los centros de trabajo, así como también a servicios sociales y comerciales, y a otras comodidades urbanas (Blanco et al., 2012b).

Además de estos incentivos, en Estados Unidos se han implementado mecanismos de regulación de uso del suelo para generar una oferta de vivienda asequible en alquiler en áreas de mayor demanda. Tal es el caso del ordenamiento territorial inclusivo (*inclusionary zoning*), una herramienta que requiere que los urbanizadores incorporen un porcentaje de unidades de vivienda de interés social (VIS) en proyectos destinados a segmentos más altos de la demanda. Aunque en algunos casos se prevé que a los urbanizadores se les exima de cumplir con el requisito a cambio de pagos en efectivo, este tipo de ordenanzas ha producido al menos 90.000 unidades en el país, e incluso más si se tiene en cuenta que solo 30 gobiernos locales en California reportaban cerca de 34.000 unidades construidas por este concepto (Pendall, 2008).

En América Latina y el Caribe son escasas las administraciones locales que han procurado avanzar hacia una mejor articulación entre vivienda en alquiler y planificación urbana. Una excepción es la municipalidad de São Paulo, que ha utilizado el programa de *leasing* PAR para recuperar edificios históricos en el centro de la ciudad y producir vivienda para familias con ingresos de entre tres y seis salarios mínimos. También se ha creado el Programa de Arrendamiento Social (Programa de Locação Social) para producir viviendas destinadas al alquiler ubicadas en zonas céntricas. En este programa la renta se define dividiendo el monto invertido en el edificio por 30 años, que puede ser un mínimo del 10% y un máximo del 15% de los ingresos del beneficiario. El municipio otorga un subsidio para cubrir la diferencia entre la renta y el valor de referencia determinado por los costos de inversión y operación de la propiedad. Con todo, ambas operaciones han registrado ineficiencias y han sido restringidas a experiencias piloto en edificios de propiedad y administración pública: en el primer caso se llegó a cerca de 700 familias en siete edificios, mientras que en el segundo se incluyeron cerca de 760 unidades en tres complejos (Pasternak y D'Ottaviano, 2012). Otros gobiernos locales de la región han utilizado conceptos similares al del ordenamiento territorial inclusivo. Tal es el caso de la declaratoria de desarrollo prioritario para VIS utilizada en Bogotá; sin embargo, se trata de iniciativas que no han sido articuladas expresamente con la vivienda en alquiler.

Por estas razones, la formulación de una política de alquiler debe ser articulada explícitamente con herramientas de planificación urbana. La conjunción de estas políticas mediante mecanismos como el ordenamiento territorial inclusivo no solo ayudaría a reducir la segregación social en el espacio, sino que además incentivaría la utilización eficiente de suelo bien ubicado para la producción de

vivienda social. A su vez, esta articulación podría contribuir a solucionar la escasez de tierra urbanizada, una restricción que tradicionalmente se ha identificado como el impedimento clave para la construcción de vivienda para hogares de bajos ingresos y una de las principales causas de la urbanización informal (Smolka, 2003).

## REFERENCIAS

- Blanco, A., C. Bouillon, V. Fretes y A. Muñoz. 2012a. "To Buy or Not To Buy: Expanding the Rental Housing Market." En: C. Bouillon (ed.), *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: BID.
- Blanco, A., J. Kim, H. Chung, A. Ray, R. Wang, A. Arafat, W. O'Dell y E. Thompson. 2012b. "Evaluating Suitable Locations for the Development and Preservation of Affordable Housing in Florida: AHS Model." Presentado en la 42nd Annual Conference of the Urban Affairs Association (UAA), abril, Pittsburgh, PA.
- Blanco, A., H. Chung, J. Kim, A. Ray, W. O'Dell y C. Stewart. De próxima publicación. "Affordability after Subsidies: Understanding the Trajectories of Formerly Assisted Housing in Florida."
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda. De próxima publicación. "El potencial del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina y el Caribe".
- Calderón, J. 2012. "La vivienda en renta en Perú". Washington, D.C.: BID.
- Cities Alliance. 2006. "Colombia: Housing and Land for the Urban Poor." Bruselas: Cities Alliance. Disponible en: [http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo\\_Urbano/TITULO\\_03\\_D01\\_Cities%20Alliance\\_UCL.pdf](http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/TITULO_03_D01_Cities%20Alliance_UCL.pdf).
- Finkel, M., Hanson C., Hilton R., Lam, K., Vandawalker, M., Econometrica, Inc. & Abt Associates, Inc. 2006. "Multifamily Properties: Opting in, Opting out and Remaining Affordable." Contrato Núm. GS-10F-0269K. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research. Disponible en [http://www.huduser.org/intercept.asp?loc=/Publications/pdf/optiming\\_in.pdf](http://www.huduser.org/intercept.asp?loc=/Publications/pdf/optiming_in.pdf).
- Gilbert, A. 2012. "Rental Housing: the International Experience." Washington D.C.: BID.
- Hackworth, J. 2007. "The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism." Ithaca, NY: Cornell University Press.
- HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development). 2012. *Low-income Housing Tax Credits Data Sets*. Washington, D.C.: U.S. Department of Housing and Urban Development. Disponible en: <http://huduser.org/portal/datasets/lihtc.html>. (Fecha de acceso: septiembre de 2013.)
- Jaramillo, S. y M. Ibáñez. 2002. "Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia". Documento de trabajo. Bogotá: Universidad de los Andes. Disponible en: <http://economia.uniandes.edu.co/var/rw/archivos/cede/documentos/D2002-14.PDF>.

- Khadduri, J. y C. Wilkins. 2008. "Designing Subsidized Rental Housing Programs: What Have We Learned?" En: N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Landis, J. y K. McClure. 2010. "Rethinking Federal Housing Policy." *Journal of the American Planning Association*, Vol. 76, Núm. 3 (Verano).
- McHardy, P. 2012. "Rental Market Study in Jamaica." Washington, D.C.: BID.
- Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo). 2012. "Elementos de diagnóstico: bases para una política de arriendo". Documento de Trabajo Núm. 3 (noviembre). Santiago de Chile: Minvu.
- Moya, R. 2011. "El acceso a la vivienda de interés social en Uruguay". Washington, D.C.: BID.
- MVOTMA (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente de Uruguay). 2010. "El alquiler como alternativa de acceso a la vivienda". Documento presentado en la XIX Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, Fase ministerial, presentación de Uruguay (2 de septiembre).
- Newman, S. y A. Schnare. 1997. "And a Suitable Environment: The Failure of Housing Programs to Deliver on Neighborhood Quality." *Housing Policy Debate*, 8(4):703–741.
- O'Flaherty, B. 2005. *City Economics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Sullivan, A. 2009. *Urban Economics*. Nueva York, NY: McGraw Hill.
- Pasternak, S. y C. D'Ottaviano. 2012. "Investigação sobre Moradia de Aluguel no Brasil. Relatório". Washington D.C.: BID.
- Pendall, R. 2008. "From Hurdles to Bridges: Local Land-Use Regulations and the Pursuit of Affordable Rental Housing." En: N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Peppercorn, I. y C. Taffin. 2013. "Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets. Directions in Development." Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Reese et al. 2012. "La vivienda en renta en Argentina". Washington, D.C.: BID.
- Rosenthal, S. 2008. "Where Poor Renters Live in Our Cities: Dynamics and Determinants." En: N. Retsinas y E. Belsky (eds.), *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Sabatini, F., I. Brain y P. Mora. 2012. "Mercado del arriendo en Chile". Programa ProUrbana del Centro de Políticas Públicas-UC. Washington, D.C.: BID.
- Salazar Cruz, C., C. Puebla Cadena, G. Ponce Sernicharo y R. Flores Arenales. 2012. "La vivienda en renta en México". Washington, D.C.: BID.

- Smolka, M. 2003. "Informality, Urban Poverty and Land Market Prices." *Land Lines*, 15(1):4–7.
- Torres, J. E. 2012. "Estudio sobre el mercado de vivienda en alquiler en Colombia 2012: Bogotá y dos ciudades principales". Washington, D.C.: BID.
- UN-Habitat (Organización de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos). 2003. "Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries." En: *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*," p. 251. Nairobi, Kenya: UN-Habitat.

# Resumen de las metodologías

*Andrés G. Blanco y Jeongseob Kim*

Este anexo resume las metodologías cuantitativas empleadas en el capítulo 2 para estudiar la elección de tenencia de la vivienda en los países de América Latina y el Caribe. El análisis consiste principalmente de tres estimaciones: i) un modelo de elección de tenencia de los hogares a partir de un conjunto de datos del programa para el Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y la Medición de Condiciones de Vida (Mecovi) para seis países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú; ii) un modelo de elección de tenencia de los hogares que incluye la ubicación espacial en dos áreas metropolitanas: Ciudad de México y Santiago de Chile; y iii) un modelo sobre los factores determinantes de la propiedad de la vivienda entre países. A continuación, se describen brevemente las fuentes de datos y se presentan los métodos de análisis y los modelos de regresión implementados.

## FUENTES DE DATOS

La fuente de datos principal de los modelos de elección de la tenencia que conforman el primer tipo de estimación es el programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe. Este consiste en una serie de encuestas nacionales de hogares realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y otras instituciones, con el fin de proporcionar información sobre las condiciones de vida en los países de la región. Mecovi proporciona una comparación de conjuntos de datos armonizados para 23 países,

que incluyen las características demográficas y socioeconómicas de los hogares, como los ingresos, la tenencia de la vivienda, la educación y el empleo. El estudio realizado analiza los factores determinantes en la elección de tenencia por parte de los jefes de hogar, utilizando los conjuntos de datos de Mecovi para seis países en los siguientes años: Argentina en 2011, Brasil en 2011, Chile en 2011, Colombia en 2011, México en 2010 y Perú en 2011.

El segundo tipo de estimaciones utiliza las series de datos del *Integrated Public Use Microdata Series, International* (IPUMS). Estas series provienen de censos nacionales y son administradas por el Centro de Población de Minnesota. Los IPUMS también proporcionan información sobre las características demográficas y socioeconómicas de los hogares. En comparación con Mecovi, los IPUMS tienen mayor tamaño muestral, ya que a menudo incluyen población nacional periódica y el censo de vivienda de cada país. El gran tamaño de la muestra, que incorpora los códigos específicos de cada municipio, permite a los investigadores considerar la localización espacial en los modelos de elección de tenencia. El estudio presentado en este libro analiza los factores determinantes en la elección de tenencia al nivel del jefe de hogar con los datos IPUMS desglosados en dos áreas metropolitanas: la de Santiago de Chile en 2002 y la de Ciudad de México en 2010. Para analizar la distribución espacial de la tenencia de vivienda en la zona metropolitana de Santiago a nivel censal, el estudio presentado también utiliza el software *Redatam*, el cual proporciona información agregada de diferentes unidades espaciales.

Para el tercer tipo de estimación, el estudio transversal comparado de los factores determinantes de la propiedad de la vivienda por país, se utilizan múltiples fuentes de datos. La información relacionada con la tenencia de vivienda se toma de cinco conjuntos de datos. Para los 18 países de América Latina y el Caribe se emplea la información sobre tenencia de vivienda obtenida de Mecovi. Para los 32 países europeos se usan los datos de la Federación Hipotecaria Europea (EMF, por su sigla en inglés) reportados en su informe de 2012 sobre la vivienda en Europa y el mercado hipotecario. En tanto, la información sobre tenencia de vivienda en otros 15 países de diferentes regiones del mundo se basa en los datos de la División de Estadística de las Naciones Unidas y de la Red de Información de Financiamiento de la Vivienda (Hofinet). Para Canadá, Japón y Estados Unidos, los datos de la proporción de viviendas ocupadas por el propietario se extraen de los censos nacionales de cada país. Por último, la propiedad de la vivienda de Suiza se basa en las Estadísticas sobre el Ingreso y las Condiciones de Vida de la Unión Europea (EU-SILC, por sus siglas en inglés).

Con el fin de generar una base comparable, este estudio se centra en el análisis de los factores determinantes de la propiedad de la vivienda más que en la opción de la tenencia en alquiler a nivel nacional, ya que la proporción de propietarios de viviendas es, en gran medida, una definición operacional consistente

en la comparación de países. Por el contrario, la definición de otras opciones de tenencia, como el alquiler, el usufructo (libre de pago de alquiler) y la vivienda informal, puede variar entre los países. El período base de la información sobre tenencia de vivienda cubre de 2006 a 2011.

Las variables utilizadas en la modelación de la elección de tenencia y el análisis cruzado y las fuentes de datos se resumen en el cuadro A1.

## MODELACIÓN DE LA OPCIÓN DE TENENCIA

En el primer tipo de estimación, los factores determinantes en la elección de tenencia de vivienda se analizaron mediante una regresión logística. La variable dependiente, es decir la elección de tenencia, no es continua sino discreta. Se aplicó el Modelo Logístico Multinomial (MLM) con la opción de tres casos de elección de tenencia: i) alquiler, ii) propiedad y iii) otros. Esta última opción se refiere al caso del usufructo o el libre de pago de alquiler y otras alternativas minoritarias. En el segundo tipo de estimación, el Modelo Logístico Binario (MLB) se aplica a los modelos de elección de tenencia utilizando los datos de IPUMS con dos opciones: i) alquiler y ii) propiedad. La vivienda propia es el caso de referencia para ambos modelos. Conceptualmente, el MLM aplicado a la tenencia de modelos de elección para los seis países que utilizan el MECOVI puede expresarse siguiendo las tres ecuaciones que se presentan a continuación. Ellas dan cuenta de la probabilidad de cada opción de tenencia:

1.  $\Pr(y_i = 1) =$  donde  $m = 1$  : probabilidad del caso de referencia (propiedad)
2.  $\Pr(y_i = m) =$  donde  $m > 1$  : probabilidad de las otras opciones (alquiler y otros)
3.  $X_i\beta_i = \beta_k * I + \beta_l * D + \beta_m * SC + \beta_n * P$

En la ecuación 3, el subíndice  $i$  se refiere al vector de variables de ingreso de los hogares;  $D$  y  $SC$  son los vectores de características demográficas y socioeconómicas de los hogares, respectivamente; y  $P$  es el vector de las características físicas de las viviendas.

Del mismo modo, el MLB aplicado a la modelación de la elección de tenencia de las áreas metropolitanas de Santiago y Ciudad de México con datos de los IPUMS puede expresarse siguiendo las siguientes ecuaciones:

4.  $\Pr(y_i = 1) =$  : probabilidad de alquilar
5.  $\Pr(y_i = 0) = 1 - \Pr(y_i = 1) =$  : probabilidad de ser propietario (caso de referencia)
6.  $X_i\beta_i = \beta_k * D + \beta_l * SC + \beta_m * L$

**CUADRO A1** Resumen de las fuentes de datos

Descripción	Variable	Años	Fuentes de datos
Tenencia de vivienda	Opciones de tenencia de vivienda	2010, 2011 2002 2010	Mecovi IPUMS Chile IPUMS México
	Propietarios de la vivienda	2006–2011	Mecovi Estadísticas de las Naciones Unidas EMF Hofinet Otros
Demográfico	Comparación de la población por grupos de edades (0-14/15-24/25-39/40-64/65 y más)	2005	División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas
	Población urbana (tasa de urbanización en porcentaje)	2006–2011	Banco Mundial
Económico	Producto interno bruto (PIB) per cápita	2006–2011	Fondo Monetario Internacional (FMI)
	Paridad del poder adquisitivo		
	Tasa de inflación	2006–2011	Banco Mundial
	Índice del precio de la vivienda	2006–2011	EMF (2012), BIS, Global Property Guide (2013)
	Hipotecas (en porcentaje del PIB)	2006–2011	Hofinet, EMF (2012), CAHF (2012)
	Razón precio/ingreso	2011	Numbeo
	Rendimiento del alquiler	2011	Numbeo
	Tasa de desempleo	2006–2011	Banco Mundial
	Porcentaje de trabajadores de tiempo parcial	2006–2011	Banco Mundial
Institucional	Tradición legal	—	La clasificación de países se basa en: Rostowski y Stacescu (2006), Mahoney (2001), Klerman et al. (2011), Porta et al. (2008)
	Procesos de registro de la propiedad	—	DataGOV
	Costos de permisos de la construcción	—	DataGOV
	Índice de los derechos de la propiedad (Fundación Heritage)	—	DataGOV

Fuente: Elaboración propia.

En la ecuación 6,  $D$  y  $SC$  son los vectores de características demográficas y socioeconómicas de los hogares, respectivamente ( $SC$  incluye ingresos de los hogares en el modelo de la Ciudad de México); y  $L$  es el vector de las características de localización de la vivienda.

En las características demográficas, se incluyen el tamaño del hogar, la edad y el sexo del jefe de hogar, los tipos de hogares y el estatus migratorio. La inclusión de estas variables obedece a las siguientes hipótesis: el tamaño del hogar puede disminuir la probabilidad de alquilar si se compara con el caso de ser propietario, ya que el tamaño de la vivienda alquilada es relativamente menor que el de la vivienda propia y las viviendas pequeñas no presentan condiciones para albergar a muchos miembros de la familia. Esta hipótesis también es aplicable al tipo de hogar: un jefe de hogar soltero puede tener una mayor propensión a alquilar que a ser propietario de su vivienda, mientras que los jefes de hogar mixtos o los tipos co-residentes pueden preferir viviendas más grandes y consecuentemente pueden presentar menores probabilidades de alquilar. El efecto de la edad del jefe de hogar puede ser no lineal. Si se tiene en cuenta el ciclo de vida de los jefes de hogar, los más jóvenes y ancianos prefieren alquilar antes que poseer una vivienda. Para examinar esta hipótesis, se aplica una función cuadrática de la edad del jefe de hogar en el modelo de regresión. En cuanto al sexo del jefe de hogar, la mujer tiende a alquilar vivienda debido a ciertas limitaciones en sus actividades sociales y económicas. El estatus migratorio solo está disponible en los IPUMS, por lo que se incluye únicamente en los modelos de elección de tenencia de Santiago y Ciudad de México. La migración reciente puede aumentar la probabilidad de alquilar debido a limitaciones de tiempo suficiente para buscar vivienda y el alto potencial de movilidad residencial.

Las características socioeconómicas de los hogares incluyen el ingreso familiar, el estado civil, el nivel educativo y el estatus laboral. La hipótesis inicial es que el efecto del ingreso de los hogares en la tenencia de vivienda no es lineal. En general, las viviendas en alquiler exigen el pago regular de la renta mensual. Por ese motivo, los jefes de hogares de menores ingresos mensuales, cuyos ingresos son irregulares, pueden no ser elegibles para alquilar. Por otra parte, los hogares de menores ingresos generalmente residen en viviendas informales propias. Por el contrario, los jefes de hogares de altos ingresos pueden permitirse cualquier tipo de vivienda en varias localidades. De hecho, podrían tener relativamente mayor probabilidad de alquilar en zonas con buena accesibilidad, como en condominios de lujo en el centro de las ciudades. Para hacer frente a la no linealidad de los ingresos familiares en la elección de tenencia de vivienda, se aplica una función cuadrática a los ingresos familiares. También fueron aplicados modelos en que los ingresos de los jefes de hogar se incluyeron como variables *dummy* de los deciles

de ingresos con el fin de corroborar y poder graficar la relación no lineal entre ingresos y tenencia de vivienda.

En cuanto al estado civil, los jefes de hogar no casados pueden preferir alquilar que comprar, mientras que los jefes de hogar casados tienden a poseer una vivienda. Esto se relaciona con el ciclo de la vida y el deseo de estabilidad familiar y residencial. En general, se puede esperar que la educación superior pueda aumentar la probabilidad de obtener mayores ingresos y, por lo tanto, resulte en una mayor probabilidad de ser propietario de vivienda. Sin embargo, si se considera la relación no lineal entre ingreso familiar y tenencia de vivienda, el nivel de educación puede tener un efecto limitado cuando ya se controla por el ingreso familiar. Para la situación laboral, se consideran cinco variables *dummy*. El caso de referencia es el desempleo, y se incluyen otros cuatro tipos de situaciones: i) supervisores o directivos de la empresa, ii) trabajo por cuenta propia o dueño de negocio, iii) asalariados y iv) trabajadores no remunerados. Asimismo, la situación laboral está relacionada con el ingreso familiar regular y estable. Sin embargo, el ingreso de los hogares de diferentes tipos de empleo puede variar en función del desarrollo de la economía de cada país, por lo que la situación laboral puede tener efectos mixtos.

En las características físicas de las viviendas, se incluyen las siguientes variables *dummy* para el tipo de vivienda en los modelos de elección de tenencia de seis países que utilizan la base de datos de Mecovi: i) casa, ii) apartamento y iii) otros. Este último tipo, que comprende principalmente la vivienda en cuartos, es el caso de referencia. La opción casa puede tener la mayor probabilidad de ser ocupada en propiedad. Los apartamentos pueden tener una mayor probabilidad de ser ocupados en propiedad que los cuartos pero menor que las casas en razón de la mayor propensión a ocupar en vivienda en alquiler las estructuras multifamiliares.

Las características de la ubicación solo se incluyen en los modelos de elección de tenencia de Santiago y Ciudad de México, correspondientes al segundo tipo de estimación, debido a la limitada disponibilidad de información espacial. A fin de controlar la dimensión espacial de la tenencia de vivienda se aplican variables *dummy* que representan la localización de hogares en el área metropolitana en comparación con el área central. En el caso de Ciudad de México el área central se refiere a la delegación y los municipios del Área Metropolitana que presentaban la población urbana en 1950. En el caso de Santiago obedece a las 16 comunas que están totalmente contenidas en el anillo vial Américo Vespucio. La hipótesis es que las áreas centrales tienen mayor propensión a la vivienda en alquiler debido a las mayores densidades y a la mayor presencia de vivienda multifamiliar, así como a la existencia de casas antiguas que pueden tener un mayor potencial de filtración (véase el capítulo 2).

## MODELACIÓN DE LOS FACTORES DETERMINANTES DE LA PROPIEDAD DE VIVIENDA ENTRE PAÍSES

Los factores determinantes de la propiedad de vivienda se analizaron mediante la regresión de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). Conceptualmente, el modelo de regresión puede ser expresado por la siguiente ecuación:

$$HO_i = \alpha_0 + \beta_k * D + \beta_l * SC + \beta_m * I + \epsilon$$

En la ecuación, D, SC e I son los vectores de características demográficas, socioeconómicas e institucionales de los países, respectivamente.

En las características demográficas, se incluyen el porcentaje de cada grupo etario, la tasa de dependencia y la proporción de población urbana. El grupo de edades se divide en cinco categorías: niños de 0 a 14 años, generación joven de 15 a 29 años, mediana edad de 30 a 49 años, edad media mayor de 50 a 64 años y adultos mayores de 65 años y más. La tasa de dependencia se define como la proporción de niños y personas ancianas en la población general. Una mayor proporción de población joven y una mayor tasa de dependencia pueden disminuir la tasa de propiedad de la vivienda debido a que el porcentaje de población que prefiere arreglos temporales de vivienda (jóvenes, ancianos) es mayor. Por su parte, la urbanización generalmente incrementa los precios de las viviendas y facilita la expansión del mercado de vivienda en alquiler. Por lo tanto, cuanto mayor sea la población urbana, menor puede resultar la tasa de propiedad de la vivienda.

Las características socioeconómicas comprenden el producto interno bruto (PIB) per cápita, la tasa de inflación, el peso de la hipoteca residencial en el PIB, la relación precio-ingreso, el rendimiento del alquiler, la tasa de desempleo y la proporción de trabajadores a tiempo parcial. No existe una hipótesis clara del efecto del PIB per cápita en la tenencia. Si bien es un lugar común pensar que hay una relación entre el nivel de desarrollo de un país y su tasa de tenencia (véase el capítulo 2), los estudios previos y el análisis de los datos descriptivos sugieren que no existe tal vinculación. Por lo tanto, el efecto del PIB per cápita se incluye como variable para resolver esta incógnita empíricamente.

En situaciones de alta inflación la inversión en una propiedad puede ser una mejor opción económica que mantener el dinero; en consecuencia, se puede proponer como hipótesis que la tasa de inflación y la de propiedad de la vivienda tienen una relación positiva. En cuanto al porcentaje de hipotecas residenciales con respecto al PIB, se puede esperar una relación positiva con la tasa de propiedad, ya que un porcentaje mayor de hipotecas puede significar un mayor apoyo financiero a los jefes de hogar para comprar sus viviendas. La relación precio-ingreso es

un indicador popular del acceso a la vivienda: una menor relación precio-ingreso indica que la compra de vivienda es relativamente accesible, por lo que aumenta la tasa de propiedad de la vivienda. El rendimiento del alquiler (es decir, el porcentaje del valor del alquiler en relación con el de la propiedad) se puede vincular negativamente con la tasa de propiedad de la vivienda debido a que un rendimiento de alquiler más alto puede resultar en el desarrollo de la oferta de alquiler. Por último, una tasa de desempleo más alta y la mayor proporción de trabajadores a tiempo parcial pueden dar lugar a una menor posibilidad de compra de vivienda, lo que disminuye la tasa de propiedad de la vivienda.

Las características institucionales incluyen el marco legal del país, el número de procedimientos para el registro de la propiedad, los costos asociados a los permisos de construcción y el índice de los derechos de la propiedad. El marco legal está estrechamente relacionado con el derecho de propiedad y, por lo tanto, se espera que sea un factor determinante importante de la tasa de propiedad de la vivienda. Además, la legislación que regula el alquiler puede tener efectos importantes en los incentivos de los actores de la oferta y la demanda para participar en este mercado. El número de procedimientos para el registro de la propiedad y los costos asociados a los permisos de construcción pueden hacer más costosa la decisión de ser propietario. El índice de los derechos de la propiedad desarrollado por la Fundación Heritage se utiliza como un *proxy* de libertad económica. Una mejor puntuación en el índice de los derechos de la propiedad muestra que los individuos pueden fácilmente poseer propiedades bajo una ley clara que asegure la tenencia. Esto implica que este índice se debería relacionar positivamente con la tasa de propiedad de la vivienda.

CUADROS ESTADÍSTICOS

**CUADRO A2** Modelos de opción de tenencia para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú

Variable dependiente: probabilidad de alquiler u otros.  
Caso de referencia: probabilidad de tenencia en propiedad.

Variables independientes		Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
Tipo	Variable	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro
Ingreso	Intercepto	2,9192	1,6106	0,2187	0,9404	2,3289	2,9247	2,3607	3,3778	0,3391	1,9373	1,0866	2,2297
	log(ingreso)	-0,1187	0,4775	0,061	0,3141	-0,1145	0,2046	0,0658	0,3368	0,4968	0,4038	0,0231	0,00624
Tamaño de la familia	log(ingreso) ^2	0,0181	-0,0597	-0,00418	-0,0457	0,00846	-0,0179	-0,00319	-0,026	-0,0317	-0,046	0,00755	-0,00537
	Tamaño de la familia	-0,2043	0,0499	-0,0856	-0,00638	-0,0693	-0,00977	-0,0325	0,0513	-0,1022	-0,0175	-0,1543	-0,0641
Edad	Edad	-0,1226	-0,1038	-0,0955	-0,0584	-0,1401	-0,1016	-0,1246	-0,1186	-0,1713	-0,1404	-0,1401	-0,1122
	Edad ^2	0,000578	0,000635	0,000574	0,000384	0,000744	0,000614	0,000608	0,000736	0,00113	0,00101	0,000788	0,000675
Género (ref. masculino)	Género femenino	-0,0237	-0,0895	-0,0991	-0,2742	-0,0308	-0,1086	-0,069	-0,0936	0,1271	0,0961	0,1857	0,1525
Estado civil (ref. casado)	Soltero	0,00885	0,00764	-0,1127	-0,036	0,1199	0,476	0,088	0,1323	0,1015	0,3063	-0,0238	-0,0113
	Divorciado	0,0965	0,0654	0,0365	0,00408	0,3909	0,4234	0,2377	0,2067	0,2996	0,3294	0,0933	0,1037
Educación (ref. primaria)	Viudo	-0,272	-0,1672	-0,2596	-0,3473	-0,2983	-0,0802	-0,1887	0,0752	-0,254	0,0474	-0,3788	-0,4399
	Universitaria	0,0498	-0,4307	-0,2115	-0,4054	0,0797	-0,317	-0,5608	-0,504	0,1812	-0,0559	0,1357	-0,1055
	Secundaria	0,3096	-0,109	-0,0629	-0,1658	0,2896	0,0403	-0,1619	-0,1621	0,1183	0,2483	0,1419	0,2278
	Sin estudios	0,1802	-0,0462	-0,1139	0,0337	0,2174	-0,0137	-0,0673	0,1006	0,0821	0,128	-0,0974	0,1228

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO A2** Modelos de opción de tenencia para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú (continuación)

Variables independientes		Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
Tipo	Variable	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro
Tipo de hogar (ref. co-residencia)	Unipersonal	0,54	0,4033	0,1987	0,2409	0,4573	0,3165	0,35	0,3406	0,3721	0,2445	0,3766	0,4639
	Extendido	-0,0895	-0,1894	-0,0435	-0,3018	-0,1447	-0,0443	-0,1483	-0,0277	0,0528	-0,0177	-0,3787	-0,0497
	Compuesto	0,3442	-0,0874	0,2621	-0,3504	0,2983	0,2244	0,2582	-0,0751	0,5923	-0,0112	-0,1524	-0,0698
Tipo de empleo (ref. asalariado)	Nuclear	1,3484	0,1083	1,0889	0,4126	1,095	0,396	0,7937	0,2055	1,6619	1,0378	1,0188	0,4389
	Jefe	-0,2706	-0,458	-0,1686	-1,0363	0,1011	-0,324	-0,2808	-0,7889	-0,2353	-0,4604	-0,1083	-0,496
	Cuenta propia	-0,1909	-0,0846	-0,2492	-0,724	-0,1241	-0,00747	-0,1088	-0,2533	-0,2451	-0,3208	-0,2628	-0,3094
	No remunerado	0,1321	-0,0672	-0,8941	-0,8643	-0,3607	0,7064	-0,2567	-0,4977	-0,1907	-0,2857	-0,1925	-0,2407
Tipo de vivienda (ref. casa unifamiliar)	Desempleado	-0,1815	-0,3368	-0,2438	-0,4045	-0,2704	-0,1504	-0,296	-0,4407	-0,2874	-0,0809	-0,1102	-0,2116
	Apartamento	1,1659	0,4319	0,708	-0,0295	0,7301	-0,0566	1,272	0,3403	1,2067		1,8319	0,4608
	Otros	2,9666	1,4712	1,85	1,7243	1,0453	0,4115	2,6712	2,2777	2,7444	1,4337	1,0467	0,7068
Urbano/rural (ref. rural)	Urbano			1,8775	-0,9214	1,281	-0,5639	1,3532	-0,4616	1,6864	0,683	1,713	0,9914
	R2	0,2591		0,1647		0,2019		0,3188		0,2298		0,1983	

Nota: Las cifras en rojo indican no significativo al nivel del 1%.

**CUADRO A2** Modelos de opción de tenencia para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú *(continuación)*

**Probabilidad relativa (Odds Ratio)**

Variables independientes		Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
Tipo	Variable	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro
Ingreso	log(ingreso)	0,888	1,612	1,063	1,369	0,892	1,227	1,068	1,4	1,643	1,497	0,685	0,609
	log(ingreso) <sup>Λ2</sup>	1,018	0,942	0,996	0,955	1,008	0,982	0,997	0,974	0,969	0,955	0,685	0,644
Tamaño de la familia	Tamaño de la familia	0,815	1,051	0,918	0,994	0,933	0,99	0,968	1,053	0,903	0,983	0,769	0,734
Edad	Edad	0,885	0,901	0,909	0,943	0,869	0,903	0,883	0,888	0,843	0,869	0,825	0,786
	Edad ^2	1,001	1,001	1,001	1	1,001	1,001	1,001	1,001	1,001	1,001	0,857	0,809
Género (ref. masculino)	Género femenino	0,977	0,914	0,906	0,76	0,97	0,897	0,933	0,911	1,136	1,101	0,859	0,894
Estado civil (ref. casado)	Soltero	1,009	1,008	0,893	0,965	1,127	1,61	1,092	1,141	1,107	1,358	0,869	0,9
	Divorciado	1,101	1,068	1,037	1,004	1,478	1,527	1,268	1,23	1,349	1,39	0,896	0,933
	Viudo	0,762	0,846	0,771	0,707	0,742	0,923	0,828	1,078	0,776	1,049	0,897	0,938
Educación (ref. primaria)	Universitaria	1,051	0,65	0,809	0,667	1,083	0,728	0,571	0,604	1,199	0,946	0,907	0,952
	Secundaria	1,363	0,897	0,939	0,847	1,336	1,041	0,851	0,85	1,126	1,282	0,976	0,989
	Sin estudios	1,197	0,955	0,892	1,034	1,243	0,986	0,935	1,106	1,086	1,137	1,001	0,995

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO A2** Modelos de opción de tenencia para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú *(continuación)*

**Probabilidad relativa (Odds Ratio)**

Variables independientes		Argentina		Brasil		Chile		Colombia		México		Perú	
Tipo	Variable	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro	Alquiler	Otro
Tipo de hogar (ref. co-residencia)	Unipersonal	1,716	1,497	1,22	1,272	1,58	1,372	1,419	1,406	1,451	1,277	1,008	1,001
	Extendido	0,914	0,827	0,957	0,739	0,865	0,957	0,862	0,973	1,054	0,982	1,023	1,006
	Compuesto	1,411	0,916	1,3	0,704	1,348	1,252	1,295	0,928	1,808	0,989	1,098	1,109
Tipo de empleo (ref. asalariado)	Nuclear	3,851	1,114	2,971	1,511	2,989	1,486	2,212	1,228	5,269	2,823	1,145	1,131
	Jefe	0,763	0,633	0,845	0,355	1,106	0,723	0,755	0,454	0,79	0,631	1,152	1,165
	Cuenta propia	0,826	0,919	0,779	0,485	0,883	0,993	0,897	0,776	0,783	0,726	1,204	1,256
	No remunerado	1,141	0,935	0,409	0,421	0,697	2,027	0,774	0,608	0,826	0,751	1,457	1,551
	Desempleado	0,834	0,714	0,784	0,667	0,763	0,86	0,744	0,644	0,75	0,922	2,77	1,585
Tipo de vivienda (ref. casa unifamiliar)	Apartamento	3,209	1,54	2,03	0,971	2,075	0,945	3,568	1,405	3,342	1,08	2,848	1,59
	Otros	19,426	4,355	6,36	5,608	2,844	1,509	14,457	9,754	15,556	4,194	5,546	2,027
Urbano/rural (ref. rural)	Urbano			6,537	0,398	3,6	0,569	3,87	0,63	5,4	1,98	6,246	2,695

Nota: Las cifras en rojo indican no significativo al nivel del 1%.

CUADRO A3 Modelos de opción de tenencia para Santiago de Chile

Variable dependiente: probabilidad de alquiler.  
Caso de referencia: probabilidad de tenencia en propiedad.

Variables independientes		Total Chile 2002			
Tipo	Variable	Chile 2002	Región capital	Área central	Gran Santiago 2002
Tamaño de la familia	Intercepto	1,8855	1,9071	1,8334	2,3655
	Tamaño de la familia	-0,0523	-0,0514	-0,0463	-0,0623
	Edad	-0,079	-0,0788	-0,0774	-0,0975
Sexo del jefe de hogar (1 = hombre, 0 = mujer)	Edad <sup>2</sup>	0,000479	0,000481	0,000459	0,000566
	Género	0,0652	0,0519	0,0589	0,00953
	Casado	-0,0489	-0,0514	-0,0325	-0,1095
Estado civil (ref. soltero)	Divorciado	0,2759	0,2804	0,295	0,2671
	Viudo	-0,1839	-0,1866	-0,1697	-0,1885
	Secundaria	0,0288	0,0533	0,0448	0,0615
Educación (ref. primaria o nivel bajo)	Universitaria	0,1154	0,1256	0,1133	0,105
	Cuenta propia	0,2043	0,2179	0,2188	0,3052
	Asalariado	0,3357	0,3499	0,3562	0,2299
Tipo de empleo (ref. desempleado)	No remunerado	0,2948	0,2951	0,2923	0,3366

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A3

Modelos de opción de tenencia para Santiago de Chile (continuación)

Variables independientes		Total Chile 2002		Gran Santiago 2002	
Tipo	Variable	Chile 2002	Región capital	Área central	Área central
Tipo de hogar (ref. co-residencia)	Unipersonal	-0,2851	-0,2849	-0,273	-0,2367
	Nuclear	-0,6574	-0,6533	-0,6285	-0,5463
	Padre soltero	-0,5973	-0,5996	-0,5702	-0,4612
	Extendido	-0,7141	-0,7081	-0,6944	-0,6257
	Compuesto	-0,4898	-0,4842	-0,445	-0,41
Migración dentro de los 5 años (ref. misma zona)	Diffmenor	0,761	0,8181	0,8092	0,8568
	Diffmayor	0,9961	0,9965	1,0287	0,8522
	Extranjero	1,3891	1,4264	1,4036	1,6081
Localización	Región capital		-0,1782	-0,4616	
	Área central			0,7203	0,7215
	R cuadrado / cuadrado max R	0,1089 / 0,1576	0,1092 / 0,1592	0,1116 / 0,1688	0,1427 / 0,2071
	N		400.485		1.44056
	Participación de propietarios		290.954 (62,7%)		105.037 (72,9%)
	Participación de inquilinos		109.531 (27,3%)		39.019 (27,1%)

Nota: Las cifras en rojo indican no significativo al nivel del 1%.

**CUADRO A3** Modelos de opción de tenencia para Santiago de Chile (continuación)

**Probabilidad relativa (Odds Ratio)**

Variables independientes		Total Chile 2002			Gran Santiago 2002	
Tipo	variable	Chile 2002	Región capital	Área central	Santiago 2002	Área central
Tamaño de la familia	Tamaño de la familia	0,949	0,95	0,955	0,94	0,954
Edad	Edad	0,924	0,924	0,925	0,907	0,91
	Edad <sup>2</sup>	1	1	1	1,001	1,001
Sexo del jefe de hogar (1 = hombre, 0 = mujer)	Género femenino	1,067	1,053	1,061	1,01	1,021
	Casado	0,952	0,95	0,968	0,896	0,945
Estado civil (ref. soltero)	Divorciado	1,318	1,324	1,343	1,306	1,365
	Viudo	0,832	0,83	0,844	0,828	0,865
Educación (ref. primaria o nivel bajo)	Secundaria	1,029	1,055	1,046	1,063	1,039
	Universitaria	1,122	1,134	1,12	1,111	1,082
Tipo de empleo (ref. desempleado)	Cuenta propia	1,227	1,243	1,245	1,357	1,372
	Asalariado	1,399	1,419	1,428	1,259	1,286
	No remunerado	1,343	1,343	1,34	1,4	1,404

(continúa en la página siguiente)

CUADRO A3

Modelos de opción de tenencia para Santiago de Chile (continuación)

Probabilidad relativa (Odds Ratio)

Variables independientes		Total Chile 2002			
Tipo	variable	Chile 2002	Región capital	Área central	Gran Santiago 2002
Tipo de hogar (ref. co-residencia)	Unipersonal	0,752	0,752	0,761	0,777
	Nuclear	0,518	0,52	0,533	0,549
	Padre soltero	0,55	0,549	0,565	0,592
	Extendido	0,49	0,493	0,499	0,525
	Compuesto	0,613	0,616	0,641	0,664
Migración dentro de los 5 años (ref. misma zona)	Diffmenor	2,14	2,266	2,246	2,381
	Diffmayor	2,708	2,709	2,797	2,159
	Extranjero	4,011	4,164	4,07	5,119
Localización	Región capital		0,837	0,63	
	Área central			2,055	2,058

Nota: Las cifras en rojo indican no significativo al nivel del 1%.

CUADRO A4 Modelos de opción de tenencia para Ciudad de México

Variable dependiente: probabilidad de alquiler.  
Caso de referencia: probabilidad de tenencia en propiedad.

Variables independientes		Total México 2010			Ciudad de México 2010	
Tipo	Variable	México 2010	Región capital	Área central	Ciudad de México 2010	Área central
Tamaño de la familia	Intercepto	-2,6375	-2,6605	-2,8569	2,8081	2,5818
	Tamaño de la familia	-0,1246	-0,1213	-0,12	-0,0886	-0,0698
Ingreso del hogar	Ingresos	1,07	1,0901	1,1388	0,1164	0,1295
	Ingresos <sup>2</sup>	-0,0574	-0,06	-0,0632	-0,0112	-0,0149
	Ningún ingreso	4,2509	4,2667	4,4474	0,0496	-0,129
Edad	Edad	-0,0929	-0,0947	-0,0947	-0,1041	-0,1063
	Edad <sup>2</sup>	0,00062	0,00063	0,00063	0,00063	0,00062
Sexo del jefe de hogar (1 = hombre, 0 = mujer)	Género	-0,2345	-0,2281	-0,224	-0,1568	-0,1162
	Casado	-0,2558	-0,2403	-0,2285	-0,2841	-0,2067
Estado civil (ref. soltero)	Divorciado	0,1775	0,1723	0,1817	0,1049	0,1791
	Viudo	-0,371	-0,3581	-0,3465	-0,2173	-0,1385
Educación (ref. primaria o nivel bajo)	Secundaria	0,085	0,057	0,0482	-0,1882	-0,2604
	Universitaria	0,0351	0,0146	-0,0112	-0,2538	-0,4064

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO A4** Modelos de opción de tenencia para Ciudad de México (continuación)

Variables independientes		Total México 2010			Ciudad de México, 2010	
Tipo	Variable	México 2010	Región capital	Área central	Ciudad de México 2010	Área central
Tipo de empleo (ref. desempleado)	Cuenta propia	-0,2872	-0,2833	-0,2819	0,138	0,1529
	Asalariado	0,1116	0,1136	0,1157	0,2243	0,2326
	No remunerado	-0,7849	-0,7656	-0,7657	-0,4093	-0,2957
Tipo de hogar (ref. co-residencia)	Unipersonal	0,1945	0,2128	0,2179	0,1199	0,1409
	Nuclear	-0,1243	-0,1218	-0,1195	-0,0827	-0,0576
	Padre soltero	-0,1044	-0,0965	-0,094	-0,0522	-0,0309
	Extendido	-0,1719	-0,1701	-0,1691	-0,2076	-0,2165
	Compuesto	0,2142	0,2003	0,1925	-0,2458	-0,2522
Migración dentro de los 5 años (ref. misma zona)	Diffmenor	0,8968	0,8573	0,8814	0,3678	0,4891
	Diffmayor	1,3062	1,287	1,3011	0,7178	0,7981
	Extranjero	0,2696	0,2965	0,293	0,7559	0,7725
Localización	Región capital		0,5127	0,2156		
	Área central			0,6761		0,8155
	R cuadrado / cuadrado max R	0,1003 / 0,1687	0,103 / 0,1732	0,1045 / 0,1756	0,1107 / 0,1593	0,1336 / 0,1923
	N		2,824,085		232,306	
Participación de propietarios			2,351,491 (83,3%)		167,080 (71,9%)	
Participación de inquilinos			472,594 (16,7%)		65,226 (28,1%)	

Nota: Las cifras en rojo indican no significativo al nivel del 1%.

CUADRO A4 Modelos de opción de tenencia para Ciudad de México (continuación)

Probabilidad relativa (Odds Ratio)

Tipo	Variable	México 2010	Región capital	Área central	Ciudad de México 2010	Área central
Tamaño de la familia	Tamaño de la familia	0,883	0,886	0,887	0,915	0,933
	Ingresos	2,915	2,975	3,123	1,123	1,138
	Ingresos al cuadrado	0,944	0,942	0,939	0,989	0,985
Edad	Ningún ingreso	70,171	71,286	85,407	1,051	0,879
	Edad	0,911	0,91	0,91	0,901	0,899
	Edad al cuadrado	1,001	1,001	1,001	1,001	1,001
Sexo del jefe de hogar (1 = hombre, 0 = mujer)	Género	0,791	0,796	0,799	0,855	0,89
	Casado	0,774	0,786	0,796	0,753	0,813
	Divorciado	1,194	1,188	1,199	1,111	1,196
Educación (ref. primaria o nivel bajo)	Viudo	0,69	0,699	0,707	0,805	0,871
	Secundaria	1,089	1,059	1,049	0,828	0,771
	Universitaria	1,036	1,015	0,989	0,776	0,666
Tipo de empleo (ref. desempleado)	Cuenta propia	0,75	0,753	0,754	1,148	1,165
	Asalariado	1,118	1,12	1,123	1,251	1,262
	No remunerado	0,456	0,465	0,465	0,664	0,744

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO A4** Modelos de opción de tenencia para Ciudad de México (continuación)

**Probabilidad relativa (Odds Ratio)**

Tipo	Variable	México 2010	Región capital	Área central	Ciudad de México 2010	Área central
Tipo de hogar (ref. co-residencia)	Unipersonal	1,215	1,237	1,244	1,127	1,151
	Nuclear	0,883	0,885	0,887	0,921	0,944
	Padre soltero	0,901	0,908	0,91	0,949	0,97
	Extendido	0,842	0,844	0,844	0,813	0,805
	Compuesto	1,239	1,222	1,212	0,782	0,777
Migración dentro de los 5 años (ref. misma zona)	Difmenor	2,452	2,357	2,414	1,444	1,631
	Difmayor	3,692	3,622	3,673	2,05	2,221
	Extranjero	1,309	1,345	1,34	2,129	2,165
Localización	Capital de la región		1,67	1,241		
	Centro 1950			1,966		2,26

Nota: Las cifras en rojo indican no significativo al nivel del 1%.

**CUADRO A5** Modelos de los factores determinantes de la propiedad de vivienda entre países

Variable dependiente: tasa de propiedad (porcentaje de hogares propietarios)

**Resumen de resultados**

Variable	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16
Intercepto	73,95683	70,9243	103,288	94,99984	122,8804	117,9421	65,19261	108,2443	104,6634	115,5976	110,903	107,9783	101,219	122,0627	128,5531	135,0756
PIB por habitante (PPA actual \$)	-0,0001702	0,000138	-0,000048	-0,00031	-0,00031	-0,00023		-0,00016		-0,00018	-0,00014	-0,00012	-0,0001	-8,7E-05	-0,00011	1,33E-05
PIB por habitante (PPP cuadrado)	-4,69E-09															
Demográfica																
Porcentaje de niños de 0-14 años			-91,0749		-113,207	-124,838		-97,5934	-77,9792	-88,4128	-94,137	-89,4814	-103,181	-49,5706	-132,549	-43,9727
Porcentaje de trabajadores de 15-64 años				-0,34026	0,05594	0,07425		0,13609					0,1633	-0,35051	0,15768	-0,28774
Porcentaje de población urbana					-0,30758	-0,26714		-0,30343	-0,29178	-0,28954	-0,26812	-0,29136	-0,28626	-0,19503	-0,31009	-0,2677
Origen legal																
Socialista							21,28406	10,59502	9,48754	7,23402	7,43152	10,69152	11,75548			
Francés							3,92082	3,63691				3,89203	4,18661			
Alemán							-13,0986	-17,6212	-19,2686	-19,8485	-19,2336	-16,0655	-17,4302			
Escandinavo							5,82739	7,06635				8,13685	7,09014			

(continúa en la página siguiente)

**CUADRO A5** Modelos de los factores determinantes de la propiedad de vivienda entre países *(continuación)*

Variable	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8	M9	M10	M11	M12	M13	M14	M15	M16
Institución																
Índice de Derechos de Propiedad																-3,27163
Índice de regulación empresarial																-3,59973
Tasa de interés de mercado														-0,46806		
Acciones negociadas, como porcentaje del PIB						-0,0463							0,01504	-0,07348		
Tasa de inflación (porcentaje)						0,74279			0,7831		0,69198	0,68346	0,71514		0,95594	0,38181
N	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	83	74	78	75
R2	0,0395	0,0615	0,2143	0,1006	0,3095	0,3575	0,3322	0,4633	0,4555	0,4398	0,465	0,4832	0,4909	0,2935	0,3867	0,2905
Adj. R2	0,0277	0,0381	0,1946	0,0781	0,274	0,3068	0,298	0,4053	0,4201	0,4034	0,4228	0,4273	0,4202	0,2303	0,3349	0,2279
p> F	0,0715	0,0788	<0,001	0,0144	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	<0,001	0,0005

Nota: Las cifras en rojo indican significativo al nivel del 1%; en amarillo al 5%, y en azul al 10%.

## REFERENCIAS

- Klerman, D. M., P. G. Mahoney, H. Spamann y M. I. Weinstein. 2011. "Legal Origin or Colonial History?" *Journal of Legal Analysis*, 3(2):379–409.
- Mahoney, P. G. 2001. "The Common Law and Economic Growth: Hayek Might Be Right." *The Journal of Legal Studies*, 30(2):503–525.
- Porta, R. L., F. López-de-Silanes y A. Shleifer. 2008. "The Economic Consequences of Legal Origins." *Journal of Economic Literature*, 46(2):285–332.
- Rostowski, J. y B. Stacescu. 2006. "The Wig and the Pith Helmet — the Impact of «Legal School» versus Colonial Institutions on Economic Performance." *Studies & Analyses*, Núm. 300. Varsovia: Center for Social and Economic Research.

## DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

“¿Cómo podemos dar vivienda a un mundo en rápida urbanización? Para muchos habitantes urbanos la propiedad puede estar fuera de su alcance o, incluso, no ser la mejor opción. Este completo estudio enfatiza el crítico papel de la vivienda en alquiler para resolver las necesidades habitacionales, al tratarse de una alternativa más flexible. Los análisis aquí presentados son rigurosos y las recomendaciones, bien pensadas. Por eso, este es un libro clave para la política de vivienda en América Latina y el Caribe.”

*Edward Glaeser*

*“Fred and Eleanor Glimp Professor” de Economía de la Universidad de Harvard*

*Autor de El triunfo de las ciudades*

“El alquiler ha sido siempre importante en América Latina y el Caribe. No obstante, ha sido ignorado casi por completo en la investigación y el análisis de políticas. Este trabajo pionero ofrece una revisión comprehensiva del alquiler en la región, complementada con nueve sendos casos de estudio y concisas recomendaciones de política. Constituye una hoja de ruta para los países que busquen aumentar la oferta de alquiler para poblaciones de bajos ingresos, y en poco tiempo se convertirá en lectura obligada en tanto que la atención de los formuladores de política de vivienda vuelva de nuevo hacia la rehabilitación y regeneración del *stock* de vivienda urbana existente. Sin duda, este será un libro clave en la agenda de las reuniones de la UN-Hábitat III en 2016.”

*Peter M. Ward*

*Decano de Investigación y Profesor de la Universidad de Texas en Austin*

*C.B. Smith Sr. Centennial Chair en Relaciones México-Estados Unidos*

“Este innovador libro demuestra que a través de la vivienda para arriendo es posible aumentar la oferta habitacional y brindar una alternativa de acceso no solo para hogares de bajos ingresos, para los cuales el arriendo puede actuar como un escalón previo hacia la propiedad, sino también para hogares de ingresos medios y altos que se beneficien de la flexibilidad del alquiler. El libro presenta excelentes propuestas de política de vivienda para arriendo, articulada con la planificación territorial orientada a procesos de renovación urbana y de integración social. Celebramos el esfuerzo realizado por el BID y los autores de esta brillante publicación, que será de sumo interés para autoridades, académicos y empresarios que deseen enriquecer las capacidades de la política de vivienda para construir ciudades y sociedades más equitativas.”

*Luis Felipe Henao*

*Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, Colombia*



[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

