

Se busca vivienda en alquiler

Opciones de política en América Latina y el Caribe

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

Se busca vivienda en alquiler

Opciones de política en América Latina y el Caribe

Autores

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

Banco Interamericano de Desarrollo

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

Blanco Blanco, Andrés Guillermo.

Se busca vivienda en alquiler: opciones de política para América Latina y el Caribe / Andrés G. Blanco, Vicente Fretes Cibils, Andrés F. Muñoz.

p. cm. — (Monografía del BID ; 181)

Incluye referencias bibliográficas.

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

IDB-MG-181

Código de publicación: IDB-MG-181

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.

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

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
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)

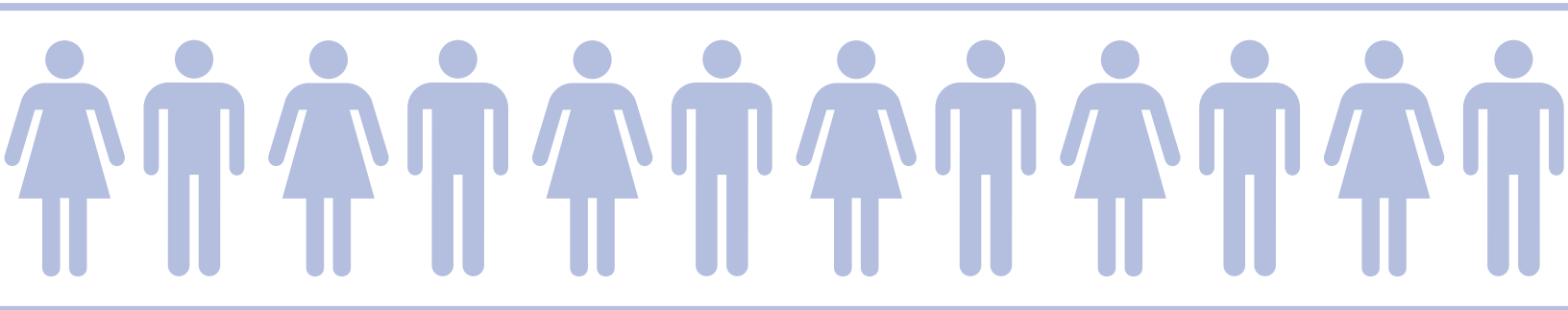
Revisión editorial: Patricia Ardilla

Lectura de pruebas: Julia Gomila

Diagramación: The Word Express, Inc.

Índice

Resumen ejecutivo	v
Acerca de los autores	vii
Introducción	1
La vivienda como conjunto de servicios.....	1
1. El problema de la vivienda en la región: déficit, asequibilidad y segregación	3
Déficit: asentamientos informales	3
Asequibilidad: la casa en el aire y los precios por las nubes	4
Segregación: los del norte y los del sur	5
Las ventajas de la vivienda en alquiler: una nueva mirada.....	6
En busca de un sistema de tenencia más equilibrado.....	10
2. Caracterización de la vivienda en alquiler.....	13
En un mundo de propietarios, la región no se queda atrás	13
Tenencia en propiedad en las ciudades: fenómeno reciente	16
Vivir en alquiler: cuestión de preferencias	19
En contravía: la probabilidad de vivir en alquiler no disminuye a mayor ingreso.....	22
La vivienda en alquiler no es de mala calidad.....	26
Otras ventajas del alquiler: centralidad, densidad y acceso	28
Oferta de alquiler: variada, privada y en pequeña escala	29
3. Opciones para construir un mejor mercado de alquiler	37
La oferta	37
La demanda	40
El marco institucional	41
Conclusiones	43
Referencias.....	45



Resumen ejecutivo

El mercado de alquiler es significativo en la región de América Latina y el Caribe: uno de cada cinco hogares alquila su vivienda actualmente, no obstante el sesgo de las políticas públicas hacia la adquisición de vivienda en propiedad. Esta proporción ha ido aumentando en los últimos 10 años en la mayoría de países y es incluso mayor en las áreas urbanas, sobre todo en las ciudades más grandes, donde representa más del 40%. Este hecho es crucial en una región donde la población urbanizada supera hoy el 80%, proporción que seguirá creciendo en los próximos años. La oferta de vivienda en alquiler presenta mejores condiciones en materia de infraestructura y materiales de construcción que la vivienda en propiedad informal, y condiciones similares a las de la vivienda formal incluso para los quintiles de ingreso más bajo. **El alquiler puede convertirse entonces en una alternativa eficiente y efectiva en función de los costos para resolver los problemas del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo que actualmente afecta a casi el 40% de los hogares de la región.**

La oferta de vivienda en alquiler es diversa, privada y en pequeña escala, y en su mayoría está representada por propietarios individuales que comparten la misma extracción social de sus inquilinos. **Un mayor dinamismo en el sector puede no solo aumentar la oferta sino también ayudar a los propietarios-arrendadores a mejorar sus ingresos. Además, existe una oportunidad por explorar en la oferta comercial privada en gran escala.**



A diferencia de lo que sucede en los países más desarrollados, en la región la demanda de vivienda en alquiler no es una opción solo para los más pobres. De hecho, en algunos países esta modalidad de tenencia aumenta con el ingreso de los hogares, mientras que en otros está concentrada en los segmentos medios de la demanda. Este fenómeno se explica por las tasas de informalidad, que permiten a hogares de escasos ingresos acceder a vivienda en propiedad, aun cuando esta no tenga las mejores condiciones de calidad y ubicación. **La vivienda en alquiler predomina en algunos de los grupos de población más dinámicos como son los jóvenes, los hogares unipersonales y**

los divorciados. Es por ello que apoyar el alquiler puede conducir a satisfacer mejor las preferencias de la demanda y crear mayor movilidad residencial.

Las áreas más centrales, densas y consolidadas de las ciudades tienen mayores concentraciones de vivienda. **Por esto, una política de alquiler articulada con herramientas adecuadas de planificación y ordenamiento territorial contribuiría a mitigar el crecimiento periférico de baja densidad y la segregación que este causa, para dar lugar a ciudades más densas, accesibles y compactas.**

El marco institucional y el mercado de vivienda en alquiler, sobre todo el formal, se encuentran restringidos por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción. Esto indica que, con pequeños cambios institucionales, el mercado de este tipo de tenencia puede dinamizarse. **Por ejemplo, al disminuir los tiempos de reposición o crear un sistema de garantías de alquiler se podría expandir la oferta efectiva. También es factible estimular la oferta mediante incentivos dirigidos a incorporar en el mercado las existencias de vivienda vacía en la región,** que en algunos casos llega al 20% del total. Esto contribuiría a mitigar la carencia de habitación de buena calidad y ubicación.

Por lo tanto, el mercado de alquiler puede convertirse en un instrumento clave de la política de vivienda de la región. Los gobiernos pueden complementar

las políticas de apoyo a la propiedad ya establecidas con medidas encaminadas a incentivar este tipo de tenencia. Por el lado de la oferta, pueden apoyar la provisión de alquiler en pequeña escala y estimular la creación de una producción comercial en gran escala. En cuanto a la demanda, se pueden considerar subsidios directos y explorar otras alternativas que combinen alquiler y propiedad, como el *leasing* habitacional. Finalmente, en lo que hace al marco institucional se deberían eliminar los controles de renta excesivos, hacer más expeditos los procesos de reposición, mejorar la información del mercado y articular la planificación urbana con la política de alquiler.

Estas intervenciones deben entenderse como parte de un marco general e integral de políticas habitacionales y urbanas basadas en el concepto de vivienda como servicio que ofrezca —de manera imparcial— un continuo de opciones diferentes que respondan a las preferencias y necesidades de diversos segmentos del mercado. Así, las políticas de vivienda en alquiler deben ser un complemento de la vivienda en propiedad, responder al contexto y ser incrementales para que se adecuen a espacios y lugares específicos. Más aún, cualquier decisión de política debe acompañarse de estudios acerca de los costos y beneficios de los programas a implementar, en aras de dotarlos de un marco de gestión operativa y financiera que sea eficiente y sostenible.

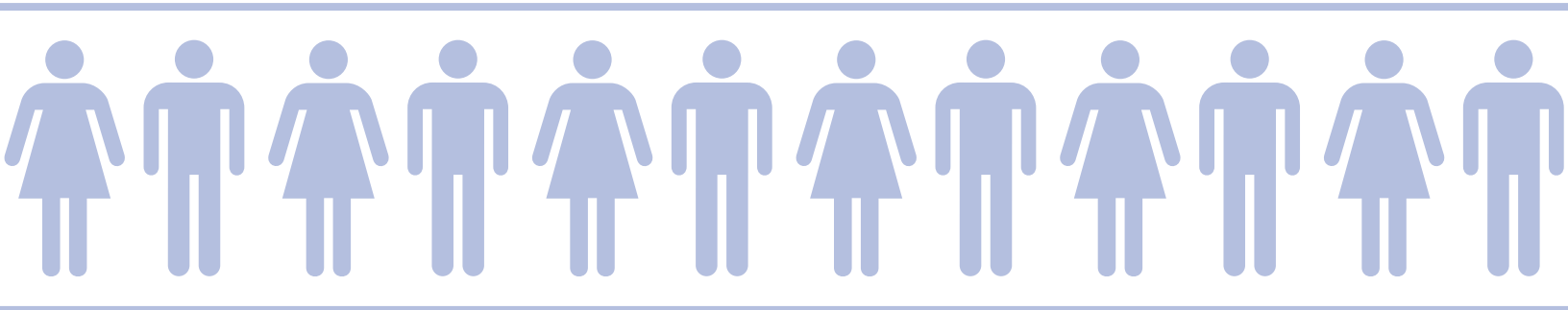
Acerca de los autores

Andrés G. Blanco B. es especialista sénior en Desarrollo Urbano y Vivienda en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su trabajo se centra en los aspectos económicos de la planificación en áreas como vivienda y uso del suelo. Licenciado en economía y Master en planificación del desarrollo regional por la Universidad de los Andes de Bogotá. PhD en Planificación Urbana y Regional por Cornell University. Andrés ha trabajado como investigador y consultor en diversos proyectos relacionados con planificación urbana, economía urbana, y evaluación de políticas públicas para organizaciones como el Plan de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Lincoln Institute of Land Policy y diversos gobiernos de América Latina y Estados Unidos. También ha sido profesor en el Departamento de Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Florida. Actualmente, Andrés 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 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 ingresa 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. Terminó su trabajo de pregrado en la Universidad Nacional del Nordeste de Argentina y su postgrado en la Universidad de Pennsylvania y en la Universidad Estatal de Carolina del Norte, con una maestría en Administración de Empresas y un doctorado en Economía.

Andrés Muñoz es economista de la Universidad de los Andes, posee una maestría en Administración Pública y es candidato a doctorado en Administración Pública de New York University (NYU). Actualmente es asociado sénior en la División de Gestión Fiscal y Municipal del Banco Interamericano de Desarrollo donde se incorporó a través del Programa de Jóvenes Profesionales en 2009. Ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, así como investigador y docente asistente en finanzas públicas y gobernabilidad democrática en países en desarrollo en NYU Wagner School.



Introducción

La vivienda como conjunto de servicios¹

Es indudable que no hay persona en el mundo que no haya soñado con tener casa propia ni político que no haya prometido entregársela. Dotar a la familia de un techo es una aspiración legítima. Sin embargo, dado que la vivienda en realidad constituye un servicio, más que un simple bien inmueble, cuando se trata de su prestación, el alquiler es una alternativa válida —y en muchos casos preferible— a la compra misma.

En realidad, la vivienda es una combinación de múltiples servicios. Cuando se elige un lugar de habitación se está seleccionando a su vez un bien inmueble de determinadas características de tamaño y calidad; una localización específica dentro de la estructura urbana con atributos particulares de acceso; un barrio con externalidades de vecindad y cercanía dadas; y posiblemente una inversión financiera que se puede capitalizar en virtud de los otros factores señalados y de la evolución del mercado de vivienda. Esta decisión además se sopesa en función de lo que es deseable de acuerdo con las preferencias individuales, y de lo que es posible con los recursos disponibles. Esta conceptualización puede resumirse en una de las tres leyes de la vivienda inspiradas en el trabajo de John Turner (1976: 5): “lo importante acerca de la vivienda no es lo que **es** sino lo que **hace** en la vida de las personas”.

Este concepto es pertinente en términos de política pública porque implica que no puede existir una idea universal de vivienda deseable. Por el contrario,



la solución óptima no solo depende de las preferencias y posibilidades económicas particulares de cada hogar,

¹ Los hallazgos presentados en este documento son un resumen de un proyecto de investigación financiado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) en el que se usó una metodología de investigación comparada, combinando métodos cuantitativos y cualitativos, y estudios de caso en 19 áreas metropolitanas de nueve países de la región: 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). Una versión más detallada de los resultados y de los casos de estudio se presenta en Blanco, A., V. Fretes Cibils y A. Muñoz (editores), “Busco casa en arriendo. Hacia la expansión del mercado de alquiler en América Latina y el Caribe” (en preparación).

sino que implica igualmente que esa vivienda ideal evolucionará en el tiempo conforme cambien la composición, ingresos y necesidades familiares. En ALC (América Latina y el Caribe), los gobiernos han optado por privilegiar el concepto de vivienda como bien de capital por sobre todos sus otros servicios. Es así como la satisfacción de esta necesidad ha consistido primordialmente en la dotación de vivienda nueva en propiedad. Sin embargo, el fomento exclusivo y excesivo de este modo específico de tenencia puede disminuir la flexibilidad del mercado para atender la demanda de los hogares, afectar la movilidad de los trabajadores, aumentar el riesgo financiero por la concentración de activos, acentuar el desarrollo periférico de baja densidad e incidir negativamente en las finanzas públicas por ser una opción costosa y difícil de escalar masivamente cuando se trata de vivienda social.

La política de vivienda debe basarse entonces en el concepto de servicio, y no en una forma de tenencia, y debe propender a aumentar el acceso dentro de un mercado que ofrezca variedad, calidad y oportunidad. Aquí el alquiler puede ser un componente crítico de un sistema de prestación de servicios de habitación que sea efectivo, flexible e inclusivo. Así pues, el principal propósito de este documento de opciones de política es promover una discusión abierta acerca de cómo desarrollar y expandir este mercado en la región.

Este texto se divide en tres secciones. En la primera se describen los problemas de vivienda en la región en términos de las brechas cuantitativas y cualitativas, la dificultad en la asequibilidad y la segregación. Adicionalmente, se identifican los beneficios potenciales de la vivienda en alquiler como una alternativa de vivienda social con mayor sostenibilidad fiscal, como una opción flexible que satisface mejor

las preferencias de ciertos sectores de la demanda y como una oportunidad de proveer mejores localizaciones y de desincentivar el desarrollo periférico de baja densidad.

En la segunda sección se describe el estado actual de la vivienda en alquiler en la región. Allí se concluye que aunque ALC es una región de propietarios, la propiedad no siempre fue la principal forma de tenencia en las áreas urbanas, y que el alquiler continúa siendo significativo para ciertos segmentos de la demanda. Se constata a este respecto que la probabilidad de alquilar no decrece con el ingreso de los hogares demandantes; que la vivienda en alquiler no es de mala calidad, y es más central, densa y accesible; y que la oferta es diversa, privada y en pequeña escala. No obstante, el mercado formal está limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción.

La tercera sección contiene una serie de recomendaciones de política para los gobiernos de la región, las cuales se agrupan en las siguientes categorías: (i) la oferta, donde se especifican algunos incentivos para aumentar la provisión de alquiler en pequeña escala y para crear una producción comercial en gran escala; (ii) la demanda, donde se describen incentivos como los subsidios directos, el alquiler con opción de compra, y otras alternativas que combinan alquiler y propiedad; y (iii) el marco jurídico, donde se presentan sugerencias relacionadas a la fijación de rentas, el proceso de reposición, las asimetrías de información, los costos de transacción y la planificación urbana. Estas sugerencias aparecen diferenciadas según el nivel de ingresos de los hogares (altos, medios y bajos), debido a que son mercados segmentados que responden a incentivos diferentes.

El problema de la vivienda en la región: déficit, asequibilidad y segregación

Déficit: asentamientos informales

El déficit de vivienda sigue siendo un problema en América Latina y el Caribe. En 2009 se registraba que el 37% de los hogares a nivel nacional —casi 54 millones de familias de la región como un todo— sufría algún tipo de carencia habitacional. La mayor parte de este déficit es cualitativo: el 12% de los hogares adolece de insuficiencias en cuanto a los materiales, el 6% tiene problemas de hacinamiento, el 21% presenta deficiencias en infraestructura, y el 11% acusa carencias en materia de seguridad de tenencia (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012).

Por su parte, los déficits cuantitativos representan un 6% en promedio, lo cual significa que casi nueve millones de hogares carecen de servicio habitacional o que sus viviendas son inadecuadas y/o irreparables. La mayoría de estos porcentajes han venido disminuyendo desde 1995: el déficit cuantitativo se ha reducido en dos puntos porcentuales, el de materiales y hacinamiento en cuatro puntos y el de infraestructura en siete, mientras que el déficit de seguridad 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 ocultan una varianza considerable entre países, entre áreas rurales y urbanas, y entre segmentos de ingreso. Por ejemplo, el déficit total oscila entre un 18% en Costa Rica y un 78% en Nicaragua. Entre tanto, el déficit urbano es del 32%, mientras que el rural asciende al 60%, con variaciones desde un

mínimo del 12% para el urbano en Costa Rica, hasta un máximo del 98% para el rural en Perú. En términos de ingreso, el déficit total para la región en el quintil urbano más pobre es del 52% versus el 16% para el quintil de mayor ingreso. Esta disparidad se mantiene para cada uno de los componentes del déficit y evidencia que aunque el problema de la vivienda es más acentuado en los segmentos de ingresos más bajos, también existen carencias en los altos. En efecto, del 32% de los hogares urbanos en déficit, solo una cuarta parte se califica como pobre según la línea de pobreza (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012; Rojas y Medellín, 2011).

Aunque las cifras exactas pueden variar según cómo se defina el déficit y de acuerdo con la metodología utilizada, existe un problema de acceso y carencia habitacional. Además, pese a la disminución de la tasa de crecimiento demográfico, esta situación continuará en el futuro debido al incremento de la demanda causada por la reducción del tamaño de los hogares, el aumento en la tasa de divorcio y separación y el incremento de la esperanza de vida (Gilbert, 2012). Aun si se descuenta el efecto originado en un mayor crecimiento económico y en políticas de vivienda, se estima que el déficit será del 36% en 2015, es decir, un punto porcentual menos, pero cinco millones de hogares más que en 2009 (Bouillon, Medellín y Boruchowicz, 2012; Ruprah, 2009).

Entre tanto, la tasa de producción de vivienda anual 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 circunstancias, es probable que los asentamientos informales —la respuesta tradicional a los problemas de vivienda en la cual se combinan carencias de infraestructura, servicios sociales, títulos de propiedad y licencias de construcción— sigan creciendo.

En el patrón típico que da lugar a este tipo de urbanizaciones, un hogar accede a suelo de manera irregular, bien sea invadiendo el terreno o adquiriendo subdivisiones ilegales, y comienza un proceso de autoconstrucción progresiva de su vivienda². En las principales ciudades de la región un gran porcentaje de la

población, en algunos casos hasta del 60%, reside en vivienda de origen informal (Gilbert, 1998). Muchos de estos asentamientos se han beneficiado de programas de regularización que incluyen legalización, titulación y suministro de infraestructura y servicios a posteriori. Sin embargo, en el corto plazo esta dinámica incrementará el número de hogares en condiciones de déficit cualitativo, mientras que en el largo plazo puede terminar incentivando el desarrollo de nuevos asentamientos informales (Abramo, 2003).

Asequibilidad: la casa en el aire y los precios por las nubes

La vivienda formal en América Latina y el Caribe es costosa. Algunas fuentes sugieren que allí la relación entre precio e ingreso puede ser hasta tres veces mayor que en Estados Unidos³. Esto es aún más grave si se tiene en cuenta la mayor incidencia de la pobreza y la informalidad en una región donde cerca de 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). A este panorama contribuye la marcada inequidad urbana: en una muestra de 24 ciudades de la región, 18 tienen coeficientes de Gini por encima de 0,5 (UN-HABITAT, 2012) y las tasas de interés para el crédito hipotecario alcanzan promedios anuales de 11,4% nominal y 8,1% real, versus el 4,3 y 3,2% respectivamente para los países de la OCDE (Rebucci et al., 2012).

Se calcula que para acceder a una vivienda formal básica estándar de 40 metros cuadrados (precio:

² En este documento los términos “autoconstrucción”, “incremental”, “irregular” e “informal” son sinónimos.

³ 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). NUMBEO es una página web que proporciona información de vivienda recolectada por voluntarios en distintos países. Aunque no son oficiales, las cifras son similares a las estimadas por otras fuentes que calculan este valor en 13 para Brasil, 4,94 para Colombia y 2,49 para Estados Unidos (HOFINET, 2013). HOFINET (Housing Finance Information Network) es una base de datos administrada por la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania, la Corporación Financiera Internacional y el Entrepreneurial Development Bank.

US\$15.000; cuota inicial: 10%; 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 gastar más del estándar internacional sugerido que es 30% del ingreso. Si se tiene en cuenta a aquellos hogares que podrían pagar pero que al hacerlo quedarían por debajo de la línea de pobreza, la proporción sube a 22%. Si en vez de 6% se usan las tasas de interés vigentes de la banca formal en cada país, la cifra llega al 24%. Cuando se usa la afiliación a fondos de pensiones como criterio para estimar el acceso real a crédito hipotecario, la brecha 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 llegar a ser 60% más alto que el del escenario de referencia usado para las estimaciones anteriores (Bouillon et al., 2012).

Los gobiernos de la región han tratado de solucionar el problema del costo con políticas tendientes a ampliar el acceso a crédito y a otorgar subsidios a la demanda⁴ para la adquisición de vivienda en propiedad, generalmente nueva. Dos de los países que más han avanzado en este propósito son Chile y México. Allí el mercado hipotecario representa el 20 y 10% del PIB (Producto Interno Bruto) respectivamente, comparado con el 5,5% en promedio para toda la región (Rebucci et al., 2012). Sin embargo, incluso en estos casos, el costo continúa siendo un problema. En Chile, aunque se ha logrado disminuir la proporción de hogares cuyo ingreso es inferior al necesario para comprar la vivienda más barata, la cifra continuaba siendo del 61% en 2003, principalmente en los quintiles más bajos (Ruprah y Marcano, 2007). En los últimos años, sin embargo, la política se ha encaminado a favorecer al quintil inferior a través de subsidios que permiten acceder a vivienda prácticamente sin costo (Sabatini, Brain y Mora, 2012). En México, pese a que entre 2000 y 2009 se ha triplicado el número de hipotecas, el primer decil de ingreso no puede cubrir el pago mensual de un crédito para una solución privada estándar, mientras que los deciles 2 y 3 tendrían que asignar respectivamente el 80 y el 50% de sus ingresos (Salazar Cruz et al., 2012).

Segregación: los del norte y los del sur

Uno de los signos más marcados de la inequidad que caracteriza a América Latina y el Caribe se manifiesta en la estructura espacial de las ciudades. El patrón de distribución del espacio urbano típico en la mayoría de los países de la región consiste en la ubicación de las elites en una suerte de “cono de alto ingreso” 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, así como la infraestructura y la vivienda formal. En el resto de la ciudad, los primeros anillos urbanos comprenden urbanizaciones formales de clase media y asentamientos de origen informal que ya han sido consolidados a través de programas de mejoramiento y que, en general, cuentan con infraestructura y servicios. Luego están los anillos externos donde se concentran las nuevas urbanizaciones informales que albergan a las familias de menores recursos en condiciones de habitabilidad subestándar.

Este patrón da lugar a una dinámica de macrosegregación en donde los grupos sociales están separados en áreas específicas. En consecuencia, factores como el ingreso, la pobreza, la raza y el nivel educativo, entre otros, tienden a aparecer concentrados en el espacio. En Brasil, por ejemplo, lograr homogeneidad racial en las principales ciudades requeriría reasentar entre el 37 y 48% de la población⁵ (Telles, 1992).

Mientras que en algunas ciudades como Curitiba existe una tendencia clara y estadísticamente significativa hacia la aglomeración del ingreso, en Bogotá se evidencia una marcada concentración espacial de los estratos socioeconómicos (Macedo, Blanco y Cannon, en preparación). 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 comodidades en la ciudad formal hace

⁴ Denominadas políticas ABC por las siglas de Ahorro, Bono y Crédito.

⁵ De todas maneras, esto se compara positivamente con el rango de 69 a 87% para Estados Unidos (Telles, 1992).

que los valores del suelo en estas áreas se disparen y actúen como una barrera de acceso para los hogares de bajos recursos. Por otra parte, las normas relativas al tamaño mínimo de los lotes y los requerimientos de infraestructura pueden impedir que los grupos de menores ingresos compitan por el espacio a través de la densificación (Smolka, 2003; Jaramillo, 1999).

Debido a la posibilidad de invasión de tierras, y en algunos casos a la ubicación de proyectos públicos de vivienda, es posible que se produzca una cierta heterogeneidad en los sectores de altos ingresos⁶ (Sabatini, 2003). Sin embargo, dada la creciente escasez de suelo, el acceso informal es cada vez más común a través de subdivisiones ilegales en las periferias de las áreas de bajos ingresos, lo que hace que el predominio de vivienda subestándar en estas zonas las haga más homogéneas.

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 ha significado que ocho de cada diez viviendas hayan sido adquiridas con apoyo del sector público. Sin embargo, esta política no se acompañó de mecanismos de regulación del mercado del suelo, como tampoco de incentivos para que se construyera en localizaciones más centrales. Es así como la oferta de vivienda dirigida a los grupos más vulnerables ha sido construida en la periferia, donde el suelo es más barato⁷. Entre 1994 y 2004, el precio promedio de la vivienda social en Santiago aumentó en 53%, el tamaño se mantuvo, y la distancia promedio al centro se amplió de 20,6 a 25,4 kilómetros. Solo un 8% de las viviendas construidas entre 2006 y 2011 para el quintil más pobre se ubicó dentro del Área Metropolitana de la capital (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

En México, el ritmo de crecimiento de la vivienda ha sido mayor que el de la población, debido a la proliferación de créditos concedidos por instituciones públicas. Por ejemplo, en 2009 se otorgaron cerca de 900.000 créditos —la mayoría destinados a la compra de vivienda nueva—, mientras que la formación de nuevos hogares fue de alrededor de 600.000.

Estas unidades —en algunos casos de mala calidad— han sido ubicadas generalmente en las afueras de las ciudades. Por esta razón, una cuarta parte de las viviendas adquiridas a través de entidades públicas se encuentra desocupada (Salazar Cruz et al., 2012).

Esta tendencia a concentrar en la periferia a los hogares de escasos recursos —bien sea por la vía informal a través de subdivisiones ilegales o por la vía formal mediante subsidios a la vivienda de interés social— tiene efectos perversos en el desarrollo humano. La razón es que no solo impide la movilidad social, sino que además afecta el acceso a educación, seguridad e información. Este fenómeno también condiciona el desarrollo de las ciudades de la región que, aunque relativamente densas para los estándares internacionales, ya empiezan a mostrar características de crecimiento periférico de baja densidad, lo cual contribuye a aumentos en el consumo de energía y en los tiempos de desplazamiento, así como a ineficiencias en los patrones de uso del suelo.

Las ventajas de la vivienda en alquiler: una nueva mirada

Sostenibilidad fiscal para la vivienda social

El alquiler es una de las alternativas primordiales de tenencia para los hogares de escasos recursos económicos en todo el mundo, y la principal en los países desarrollados. Entre los inquilinos por necesidad se encuentran las personas cuyos magros ingresos les impiden acceder a los mercados formales de vivienda en propiedad, trabajadores informales o inmigrantes recientes que no pueden demostrar regularidad en su ingreso para obtener crédito hipotecario, y prestatarios que no han podido repagar sus créditos, entre

⁶ Lo que ha contribuido a la proliferación de barrios y condominios cerrados dentro de un patrón complementario de ‘microsegregación’ o segregación a escala del proyecto urbanístico.

⁷ El precio del suelo en la Región Metropolitana de Santiago de Chile creció en un 250% en términos reales, mientras que en las áreas más centrales los aumentos llegaron a ser hasta del 1.000% (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

La informalidad sale cara

El acceso a suelo informal es costoso: un solo metro cuadrado puede valer la cuarta parte de un salario mínimo, y ser entre tres y cuatro veces más caro que el suelo adyacente de uso rural (Smolka, 2002). Incluso cuando el suelo ha sido 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).

Por otro lado, la informalidad conduce a la formación de barrios marginales donde priman la carencia de infraestructura, el incumplimiento de normativas urbanísticas mínimas y la localización en zonas de riesgo o no integradas a la ciudad (Smolka, 2003). Y aun cuando estas condiciones sean aliviadas mediante programas de regularización, el estigma de la marginalidad puede permanecer (Ward, 2003).

Cabe notar que estos programas también son costosos 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 entre tres y ocho veces más costosa que en una urbanización planificada (Aristizábal y Ortiz, 2002; Abiko et al., 2007). Por estas razones, perpetuar el ciclo de informalidad-regularización no es una forma viable de resolver los problemas de déficit y asequibilidad en la región.

otros (Peppercorn y Taffin, 2013). En Estados Unidos, por ejemplo, la proporción de hogares pobres que vive en alquiler (57,4%) prácticamente duplica el promedio de los demás segmentos de ingreso (Downs, 2008).

En cambio en ALC, la informalidad ha permitido que muchas familias pobres adquieran vivienda en propiedad. Algunos sostienen que resolver el problema habitacional a través de asentamientos informales puede tener ciertos beneficios al permitir a los hogares de bajos ingresos convertir trabajo en capital a través del proceso de autoconstrucción (Turner, 1976), expandir su vivienda a medida que el hogar crece (Abramo, 2007), generar ingresos por alquiler⁸ o actividades comerciales (Gilbert, 1999), y facilitar el acceso a redes sociales y a economías de reciprocidad (Friedman, 1992). Sin embargo, se trata de una opción ineficiente en función de la calidad de la construcción, del uso del suelo y del gasto público.

La opción alternativa de resolver el problema con inversión pública a través de las políticas actuales sesgadas hacia la propiedad no parece tampoco factible ni deseable, pues equivale a casi el 8% del PIB de la región. Tan solo en el caso de los más pobres asciende al 1,4% del producto. Ambas cifras son mayores al 1% del PIB que actualmente destinan en promedio los gobiernos de la región a desarrollo urbano y vivienda

(Bouillon et al., 2012). Se estima que para resolver el déficit acumulado y las necesidades nuevas de aquí al 2015 a través de programas de Ahorro, Bono y Crédito (ABC), el gasto actual debería incrementarse 14 veces en promedio. Esto no parece viable política o fiscalmente en especial en los países más pobres que son los que tienen los mayores déficits (Ruprah, 2009).

Por otra parte, esta alternativa de fomento a la propiedad exigiría, por un lado, acompañarse de políticas de generación de suelo urbanizado bien localizado para evitar los problemas de segregación descritos anteriormente, y por otro, complementarse con ayudas a los hogares de más bajos recursos para mantener la vivienda en condiciones adecuadas. De lo contrario, se corren dos riesgos: por un lado, caer de nuevo en situación de déficit por el efecto de deterioro de la vivienda (tal como ha sucedido en Chile, donde según Ruprah y Marcano (2007) el 12% de los hogares que viven en condiciones inadecuadas había sido previamente beneficiario de programas de vivienda); y, por el otro, que los hogares vendan su vivienda por un valor aún menor que el del subsidio porque no tienen la

⁸ Como se verá en el siguiente capítulo, existe un mercado dinámico de vivienda en alquiler en los asentamientos informales.

capacidad de pagar los costos asociados a la propiedad (UN-HABITAT, 2003).

Este último punto está relacionado con uno de los problemas de la vivienda en propiedad: el riesgo financiero. El alto costo de la vivienda en relación con el ingreso hace que esta sea generalmente el mayor activo de las familias. Esto puede generar problemas debido a que, a diferencia de lo que suele creerse en la región, el valor de la propiedad inmobiliaria puede caer ya que es muy susceptible a las crisis económicas (Blanco et al., 2012a).

Una buena lección en este sentido es el caso de Estados Unidos, donde la tasa de propiedad aumentó de 64% en 1990 a 69% en 2005 como resultado de la reducción de los requisitos para acceder al crédito y de la diversificación del riesgo de las entidades crediticias a través de la titularización de hipotecas (Downs, 2008). Sin embargo, a partir de la crisis hipotecaria iniciada en 2006, los precios de la propiedad residencial han caído en más del 30%, cerca de 10 millones de familias tienen una deuda hipotecaria que supera el valor actual de sus viviendas, casi cinco millones de hogares han perdido su residencia por reposición, y se han esfumado US\$4.000 millones en activos inmobiliarios (Landis y McClure, 2010).

Todo lo anterior indica que resolver los problemas de déficit y asequibilidad a través de políticas basadas exclusivamente en la propiedad, sobre todo para los segmentos de más bajos ingresos, no solo no es factible sino que tampoco es necesariamente deseable. No obstante los supuestos beneficios que cierta literatura y medidas de política le atribuyen automáticamente a la propiedad privada, “en algún punto los beneficios marginales para la sociedad derivados de incrementar la propiedad pueden no compensar sus costos” (Landis y McClure, 2010: 320).

Por todas las razones aducidas anteriormente, expandir la vivienda en alquiler es una solución por explorar ya que puede aumentar el acceso a calidad habitacional para los hogares de escasos recursos en mejores condiciones de asequibilidad y con menor riesgo financiero (capítulo 2). También es cierto —tal como se verá en las recomendaciones del capítulo 3— que la

vivienda social en alquiler ofrece varias oportunidades para la prestación privada del servicio habitacional, lo cual aliviaría la carga fiscal y mejoraría la asignación de los recursos públicos. De hecho, antes de que se optara por medidas de política dirigidas a impulsar la propiedad, la vivienda social era mayoritariamente atendida por la oferta privada de alquiler (capítulo 2). Aun hoy, una parte significativa de la demanda de familias de bajos ingresos en países desarrollados es absorbida por un sector privado o cooperativo apoyado por subsidios estatales mucho menores que los que requeriría la dotación de vivienda en propiedad (UN-HABITAT, 2003).

Mayor flexibilidad

La mayoría de las personas han sido o serán inquilinos en algún momento de sus vidas, aunque no todas lo son por necesidad; algunas simplemente lo prefieren (UN-HABITAT, 2003). Entre estas últimas figuran aquellas que no están preparadas para comprometerse con alternativas de largo plazo, entre otros: hogares jóvenes que recién entran al mercado de vivienda; estudiantes y otros residentes temporales; divorciados, y parejas que quieren disminuir su gasto en vivienda después de que los hijos han dejado el hogar (Peppercorn y Taffin, 2013). En Estados Unidos, donde aproximadamente un tercio de los hogares pagaba renta en 2005, cerca de la mitad de los solteros vivía en alquiler, al igual que más del 60% de los hogares menores a 35 años y el 70% de las personas relocalizadas por razones financieras o de empleo (Belsky y Drew, 2008). El caso de ALC es similar (capítulo 2).

La explicación que subyace a esta dinámica es financiera. Aun en aquellos mercados donde la vivienda se está apreciando, el alquiler puede ser una mejor alternativa cuando la tenencia va a ser corta, dado que las posibles ganancias de capital no compensan los costos de transacción —cierre de hipoteca, seguros y comisiones pagadas a las inmobiliarias— asociados a la adquisición y venta de la propiedad (Belsky y Drew, 2008). Incluso en economías desarrolladas, estos costos pueden ser sustanciales: en Estados Unidos representan hasta el 9% del valor de una vivienda

(O'Flaherty, 2005). En América Latina, el porcentaje puede ser más alto: 11% en promedio calculado para 16 países, con un mínimo de 6% para Argentina y un máximo de 16% para Guatemala⁹ (Global Property Guide, 2013).

Además, la propiedad exige hacer pagos relacionados con su mantenimiento e impuestos. En Estados Unidos, una vivienda puede depreciarse hasta en un 2,5% al año sin el adecuado mantenimiento (Rosenthal, 2008), mientras que los impuestos a la propiedad pueden ser hasta del 2% del valor real de la misma (Mills y Hamilton, 1989). Este último valor es más bajo en ALC, dada la desactualización de los catastros, las bajas tasas impositivas y la debilidad de la gestión de fiscalización, facturación y recaudación (Bonet, Muñoz y Pineda, en preparación). Sin embargo, 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 existirá un mayor incentivo para optar por el alquiler cuanto más temporal sea la relocalización, cuanto mayores sean los costos de transacción y mantenimiento, y cuanto menor sea el ritmo de apreciación en el mercado de vivienda. De lo anterior se desprende que el alquiler también permite una mayor movilidad residencial para las familias, pues se evitan los altos costos de transacción y de mantenimiento de la vivienda en propiedad.

Es cierto que al comprar una vivienda se obtiene un activo, pero también se está adquiriendo inmovilidad (Blanco et al., 2012a). En Estados Unidos, por ejemplo, solo el 10% de los propietarios ha cambiado de vivienda en el último año, comparado con el 40% de los inquilinos (Downs, 2008). El caso de ALC es similar, dado que la elasticidad precio de la demanda es menor para los propietarios, lo cual indica que estos tienen menores posibilidades 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. En Seúl, Corea del Sur, 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 de inmovilidad puede ser más grave para los hogares de menores ingresos, pues no pueden costear la relocalización. En Chile, el tiempo medio de permanencia en vivienda subsidiada es de 23 años, pese a que al 42% de los propietarios le gustaría relocalizarse en una mejor vivienda o en un mejor barrio (UN-HABITAT, 2003). En México, algunos hogares están dejando sus viviendas subsidiadas por problemas de calidad y acceso para relocalizarse en vivienda en alquiler, lo cual ha duplicado el número de casas embargadas en el último año (Eulich y Villagran, 2013). Vender una vivienda de origen informal puede ser aún más complejo, dada la dificultad de acceso a crédito de la demanda potencial (Gilbert, 1999) y, en algunos casos, el estigma asociado a los barrios subnormales (Smolka, 2002).

Los beneficios de una mayor movilidad residencial pueden ir más allá del tema de vivienda, al permitir que el mercado laboral se ajuste 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 de la tasa de propiedad de vivienda (Oswald, 1996). El efecto positivo que el mercado de vivienda en alquiler tiene en el empleo no solo es significativo, sino que incluso puede ser más importante que otros factores como las tasas impositivas y las regulaciones laborales (*The Economist*, 2009). La necesidad de aumentar la movilidad laboral es importante en ALC, donde la mayoría de la mano de obra no calificada es informal e inestable, mientras que en los segmentos más especializados el mercado de trabajo registra mayor movilidad a medida que las economías de la región se insertan en las cadenas globales de producción.

Densidad y mejor ubicación

La vivienda en alquiler tiene una localización más central que la vivienda en propiedad. En Estados Unidos, por ejemplo, el 42% de los inquilinos vive en la ciudad

⁹ Estas cifras incluyen los costos legales y de registro, los impuestos, y los pagos a intermediarios inmobiliarios.

Alquiler y sostenibilidad ambiental

La localización más central de la vivienda en alquiler puede ser beneficiosa para la ciudad como un todo. Esto por cuanto el centro de las ciudades tiene una mayor densidad y por tanto desincentiva el uso del automóvil en favor de un mayor uso de medios alternativos de transporte, lo que a su vez disminuye el consumo de energía y las emisiones de gases de efecto invernadero (Holtzclaw et al., 2002).

Una mayor densidad también propicia mayores mezclas de usos y de clases sociales en el espacio urbano. De hecho, los barrios con mayor proporción de vivienda en alquiler no solo son menos segregados sino que tienden a mantener esa característica en el largo plazo (O'Flaherty, 2005).

central del área metropolitana, versus el 23% de los propietarios (Downs, 2008). De hecho, la distancia mediana de la vivienda en alquiler al centro es un 32% menor que para el caso de aquella en propiedad (Belsky y Drew, 2008). Esto demuestra que la propiedad es más común en áreas suburbanas, un fenómeno que se repite en ALC (capítulo 2).

Por estar asociada con localizaciones más centrales, la vivienda en alquiler puede ser una mejor opción para los hogares de bajos recursos. Esto es así especialmente en la región, donde el centro de las ciudades todavía contiene un porcentaje importante de empleos no calificados¹⁰. Más aún, estas ubicaciones ofrecen beneficios en materia de acceso a servicios urbanos y transporte público. En Ciudad de México, por ejemplo, las madres cabeza de familia que trabajan en el sector informal prefieren alquilar en un sitio central a convertirse en propietarias en un asentamiento informal periférico. Con esto buscan ahorrarse tiempo de desplazamiento y maximizar el que pasan con sus hijos (Miraftab, 1997).

Es cierto que con el crecimiento de las ciudades, la proporción de la vivienda en alquiler ubicada en el centro tradicional sobre el total de la vivienda en alquiler en la ciudad ha venido disminuyendo, como en

el caso de Ciudad de México, donde se redujo del 27% al 20% entre 1990 y 2000 (UN-HABITAT, 2003). Sin embargo, se trata de un fenómeno que afecta a las diversas formas de tenencia. La proporción de gente que reside en el centro se reduce porque las ciudades crecen hacia la periferia. Lo importante es que el porcentaje de vivienda en alquiler sobre el total sigue siendo mayor en el centro que en la periferia. No obstante lo anterior, establecer con claridad las causalidades directas entre vivienda en alquiler y centralidad-densidad no es una tarea sencilla. Por ello no se puede concluir que esta modalidad de tenencia creará automáticamente ciudades más compactas, o que las ciudades más compactas crearán más vivienda en alquiler. Tampoco se puede afirmar que la vivienda en alquiler sea necesariamente multifamiliar y central, y/o que la vivienda en propiedad sea por definición unifamiliar y suburbana. Sin embargo, dentro del marco regulatorio y de mercado vigente, esto es justamente lo que está sucediendo. De hecho, se ha afirmado que en Estados Unidos la preferencia por vivienda propia puede ser en realidad una preferencia por vivienda unifamiliar y que no tiene nada que ver con el tipo de tenencia (UN-HABITAT, 2003). En este sentido, aprovechar el hecho de que la vivienda en alquiler tiende a encontrarse en localizaciones 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.

En busca de un sistema de tenencia más equilibrado

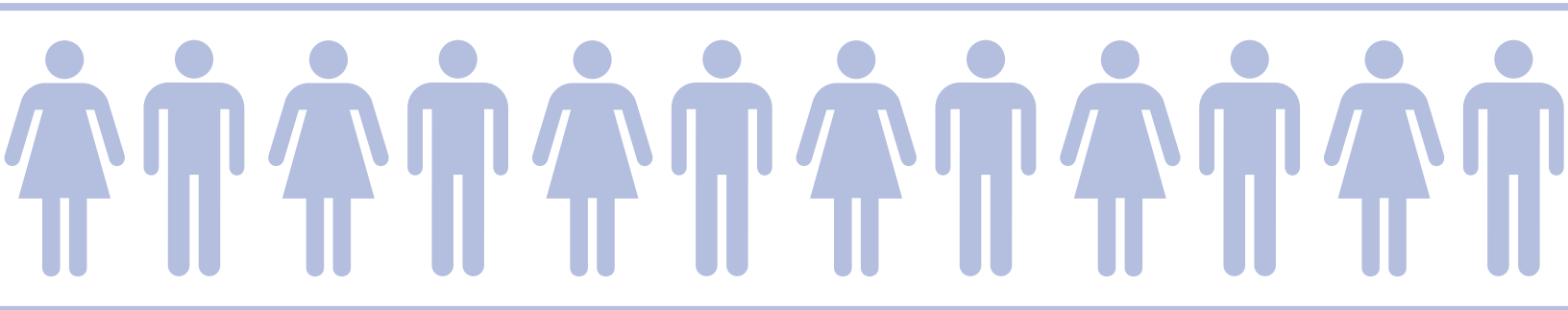
Lo anterior no significa que la vivienda en alquiler sea intrínsecamente superior a la vivienda en propiedad. De hecho, cada uno de los beneficios citados puede verse como una limitación si se analiza desde la perspectiva de otros segmentos de la demanda.

¹⁰ En contraste con algunas ciudades de Estados Unidos, donde los empleos no calificados se encuentran en los suburbios. Esta situación puede presentar un reto adicional por la falta de oportunidades laborales en el centro (Belsky y Drew, 2008).

Por ejemplo, la posibilidad de acumulación de riqueza puede ser, y ha sido hasta el momento, altamente beneficiosa para la mayoría de los hogares, incluso para los de bajos ingresos que optan por vivienda en propiedad de tipo informal. Muchas familias propietarias también se han beneficiado al permanecer en el mismo sitio por largos periodos, dado que esto genera arraigo, identidad y redes sociales. Otros propietarios han logrado satisfacer mejor sus preferencias por mayor espacio libre y ubicaciones menos concurridas en aquellas localizaciones periféricas de baja densidad en las que predomina la vivienda en propiedad.

Pero es justamente esa diferencia en los beneficios de los distintos tipos de tenencia, y el hecho de que estos beneficios se definen según las preferencias

de la demanda, lo que sugiere la necesidad de diseñar una política de vivienda que propenda a un equilibrio entre la propiedad y el alquiler. Ninguna de estas opciones es buena o mala per se; todo depende de las características particulares del usuario del servicio de vivienda. Por eso es importante que el mercado ofrezca la posibilidad de elegir entre tipos de tenencia y tipos de vivienda, en aras de satisfacer las preferencias de los consumidores de una manera más eficiente y equilibrada. De cualquier forma, la vivienda en alquiler continuará siendo la primera opción de muchos hogares debido a su ciclo de vida, su situación laboral o sus preferencias específicas (Retsinas y Belsky, 2002). De allí que se necesite un mercado de alquiler dinámico para satisfacer la creciente demanda de vivienda en la región.



Caracterización de la vivienda en alquiler¹¹

En un mundo de propietarios, la región no se queda atrás

La tasa de propiedad de vivienda en América Latina y el Caribe está cerca del 64%. Esta cifra puede parecer alta cuando se compara con otras regiones más desarrolladas como Europa, con 71%; América del Norte (salvo México), con 67%; y Oceanía, con 63%. Pero no se trata de un caso aislado. El mundo entero es de propietarios. En promedio, en 81 países de distintas regiones cerca de siete de cada diez hogares son propietarios de sus viviendas. Incluso aquellas con un nivel de desarrollo similar o menor al de ALC presentan tasas de propiedad más altas: en África el porcentaje asciende al 65%, en Asia al 73%, y en Europa del Este al 83% (gráfico 1).

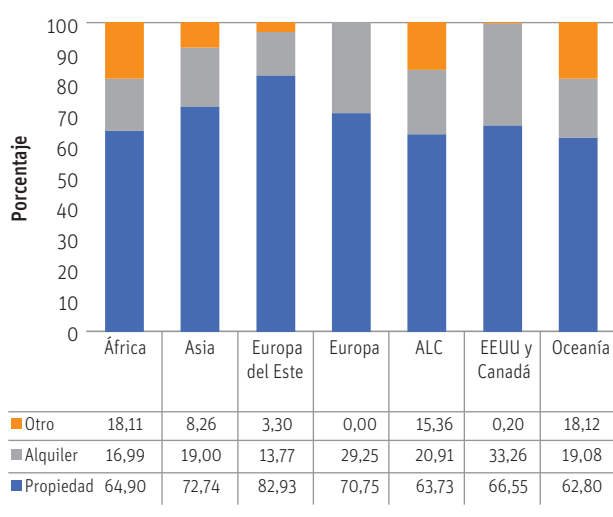
Existe una marcada variabilidad entre países. En el mundo la tasa de propiedad oscila entre un 3% en Botsuana y un 96% en Rumania, con diferencias considerables dentro de cada región. En África se encuentra entre el 3% ya mencionado en Botsuana y un máximo del 87% en Mauricio; en Asia entre un 55% en Corea del Sur y un 92% en Camboya; en Europa del Este entre un 58% en Montenegro y un 96% en Rumania; en Europa Occidental entre un 44% en Suiza y un 86% en Islandia, mientras que en ALC oscila entre un mínimo



del 50% en Bolivia y un 86% en Venezuela. Más aún, al comparar la tasa de propiedad de ALC y Europa se observa que en ambas regiones hay países en todos los rangos de la distribución: Suiza, Bolivia, Colombia y Alemania muestran tasas bajas de tenencia en

¹¹ Los análisis cuantitativos que sustentan partes de esta sección fueron realizados con el apoyo de Jeongseob Kim, quien prestó valiosa asistencia de investigación en la formulación de los modelos económicos.

GRÁFICO 1. Tenencia de vivienda por región



Fuente: Elaboración propia.

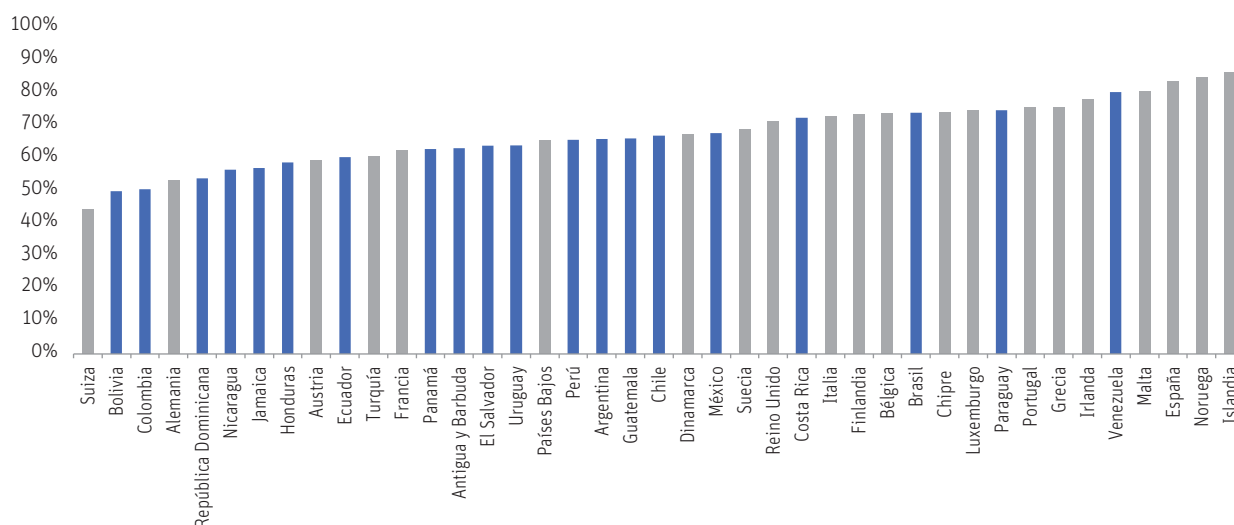
Nota: El gráfico recoge información de tenencia de 81 países para el último año disponible entre 2000 y 2011 según la fuente. La información de África corresponde a 11 países y proviene de la División de Estadísticas de la ONU, al igual que los datos de los 10 países de Asia. Para Europa del Este la información corresponde a 14 países y proviene de SILC Euro y de la ONU. La fuente para los 21 países de Europa es SILC Euro. La información de Estados Unidos es del American Community Survey de 2006, mientras que para los tres países de Oceanía y para Canadá proviene de la ONU. Para América Latina y el Caribe se recolectaron datos de MECOVI-Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y Medición de las Condiciones de Vida (2006) para 18 países y de la ONU para otros dos. MECOVI es una base armonizada de las encuestas de hogares de los países de la región administrada por el BID.

propiedad; en cambio en Venezuela, España, Noruega e Islandia son elevadas (gráfico 2).

El nivel de tenencia en propiedad no parece aumentar con el grado de desarrollo de un país. De existir una relación entre estas variables, parece ser negativa. La correlación entre la tasa de propiedad y el PIB per cápita¹² en el mundo es de $-0,2$, pero no es estadísticamente significativa. Esto indica que la tenencia en propiedad exhibe una tendencia débil a disminuir a medida que el ingreso crece, pero que su varianza es considerable. Cuando se calcula el nivel de correlación entre la propiedad y el PIB per cápita en cada región, este oscila entre valores negativos en Asia y Europa del Este, y valores positivos en ALC y África. Tampoco parece existir una relación positiva entre el tamaño de la población de un país y el grado de tenencia en propiedad, siendo esta correlación igual a $-0,1$ para el total de la muestra, al tiempo que varía entre valores negativos para África y Europa, y valores positivos en América del Norte y Oceanía.

¹² Los datos de PIB per cápita con Paridad de Poder Adquisitivo (PPP) provienen del FMI (Fondo Monetario Internacional).

GRÁFICO 2. Tasa de propiedad en América Latina y el Caribe, y en Europa



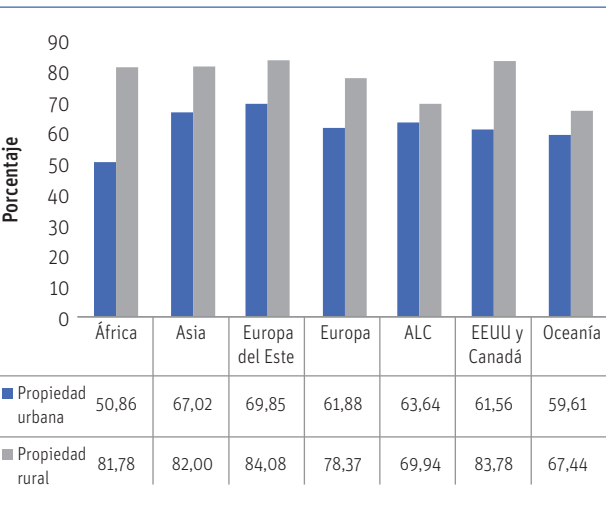
Fuente: Elaboración propia.

Nota: La fuente para los 21 países de Europa es SILC Euro. Para ALC se recolectaron datos de MECOVI –Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y Medición de las Condiciones de Vida (2006)– para 18 países y de la ONU para otros dos. MECOVI es una base armonizada de las encuestas de hogares de los países de la región administrada por el BID.

No hay una variable específica que permita explicar las diferencias de tenencia entre los países. Diversos modelos econométricos transversales¹³ usados para tratar de explicar la tasa de propiedad en función de variables macroeconómicas, sociales, del mercado de vivienda e institucionales arrojan resultados poco concluyentes. Los modelos son inestables dado que el tamaño, signo y significancia de sus coeficientes son marcadamente sensibles a las diferentes especificaciones. Sin embargo, la mayoría de ellos demuestran la importancia de dos variables: 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. Lo anterior se relaciona con una tendencia que se repite en todas las regiones: la tasa de propiedad rural es siempre mayor a la urbana. En los 52 países para los cuales existe información desagregada de tenencia, la tasa promedio de propiedad rural llega al 79%, mientras que la urbana es del 63%, es decir, una diferencia de 16 puntos porcentuales. En el caso de África esta diferencia es de 31 puntos porcentuales (gráfico 3). En el ámbito nacional, solo siete países exhiben tasas de propiedad urbanas más altas que las rurales; los cuatro casos en que la diferencia es mayor a 10 puntos porcentuales involucran a ciudades-Estado como Hong Kong o Macao, o a países pequeños con un alto grado de consolidación del proceso de urbanización como Israel y Uruguay, donde la población urbana asciende al 92%.

Son varios los factores que explicarían la correlación negativa entre la tasa de propiedad y la tasa de urbanización. Por un lado puede responder a una mayor escasez de suelo en las áreas urbanas, y en tales condiciones resulta más costoso acceder a una vivienda en propiedad (UN-HABITAT, 2003). Otra posibilidad es que, dado que en sus primeras etapas el crecimiento de las ciudades suele producirse a partir de migraciones masivas del campo a la ciudad, estas se encuentren correlacionadas negativamente con la tasa de propiedad debido al carácter más móvil de estas poblaciones. Aunque este argumento se relaciona más con el ritmo de la urbanización que con su tasa

GRÁFICO 3. Tasas de propiedad urbanas versus rurales



Fuente: Elaboración propia.
Nota: El gráfico recoge información de tenencia de 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 la ONU. Para Europa del Este la información proviene de SILC Euro y de la ONU. La fuente para los países de Europa es SILC Euro. La información de Estados Unidos es del American Community Survey de 2006, mientras que para Oceanía y Canadá proviene de la ONU. Para ALC se recolectaron datos de MECOVI –Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y Medición de las Condiciones de Vida (2006)– para 18 países y de la ONU para otros dos. MECOVI es una base armonizada de las encuestas de hogares de los países de la región administrada por el BID.

misma, podría explicar parcialmente por qué el diferencial entre las tasas de propiedad rural y urbana es más alto en África, donde la urbanización está creciendo aceleradamente, que en América Latina, donde la tasa de crecimiento de la población urbana ha venido disminuyendo en las últimas décadas.

En cuanto a la tradición jurídica, los modelos arrojan resultados consistentes y estadísticamente significativos, indicando que los países de tradición

¹³ Para los modelos se utilizaron diferentes combinaciones de variables y tiempos, entre ellos 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 atinentes al mercado de vivienda (relación precio de vivienda-ingreso, relación precio-nivel de renta, inflación en vivienda, tasas de retorno para propietarios-arrendadores, entre otros), y factores institucionales (tiempos y costos para obtener permisos de construcción o para registrar una propiedad, índice de respeto a la propiedad privada y tradición jurídica, entre otros).

Otras claves de la variabilidad en la tasa de tenencia

Factores de índole económica, cultural y de política pública contribuyen a la acentuada variabilidad de las tasas de propiedad entre países. Por ejemplo, medidas como los controles de alquiler y los incentivos a la expansión del crédito hipotecario han sido determinantes en la consolidación de las altas tasas de propiedad en el mundo, y su éxito particular en cada país es clave para explicar las diferencias en las tasas de tenencia.

Factores económico-culturales como la mayor tendencia de los jóvenes a permanecer con sus padres hasta el momento de casarse —en países como Italia y España, por ejemplo— también pueden ayudar a entender las características de la demanda por tipos de tenencia. Esto por cuanto en estos casos habrá menos incidencia de vivienda de alquiler que en otros países —el Reino Unido y Estados Unidos, por ejemplo— donde los jóvenes tienden a dejar definitivamente sus hogares cuando se van a la universidad (UN-HABITAT, 2003).

Igualmente, el contexto particular y la forma como se desarrolló el proceso de urbanización de cada país son determinantes para entender las diferencias de tenencia en el ámbito internacional. Por ejemplo, en ALC las altas tasas de propiedad no se pueden explicar sin una referencia a la dinámica de la urbanización informal. Aun sin desconocer que buena parte de quienes viven en este tipo de asentamientos lo hacen mediante el alquiler de habitaciones, lo cierto es que la autoconstrucción de vivienda informal progresiva ha permitido a muchas familias no solo acceder de hecho a una vivienda propia sino también a títulos de propiedad a posteriori a través de programas de regularización. El hecho de que una parte significativa de la propiedad en la región se explique por la dinámica de la urbanización informal va a tener implicaciones fundamentales en términos de su calidad y acceso.

alemana tienden a exhibir una menor tasa de propiedad (52% en promedio) que los de tradición inglesa (65% en promedio), siendo estos últimos el punto de referencia. Igualmente, los países del antiguo bloque comunista tienden a tener una tasa mayor (86% en promedio) que los del caso de referencia.

Por su parte, aquellos países con tradición jurídica francesa —entre los que se encuentran todos los de América Latina— y los de tradición escandinava tienden a registrar tasas mayores de propiedad que los de tradición inglesa, con promedios de 69 y 71% respectivamente, aunque estos resultados no son estadísticamente significativos.

Para las naciones que siguen la tradición alemana, la menor tasa de propiedad está asociada con un marco jurídico que, como el suizo, brinda protección legal a los inquilinos, elimina las ventajas tributarias de ser propietario, y proporciona incentivos a inversionistas institucionales para aumentar la tasa de retorno y controlar el riesgo (Peppercorn y Taffin, 2013).

En el caso del antiguo bloque comunista, la mayor incidencia de la propiedad se asocia con la

privatización de la vivienda de alquiler pública que dominaba la tenencia antes de la caída del muro de Berlín. Fue así como solo en los años noventa, en la Federación Rusa la propiedad aumentó del 33 al 60% (UN-HABITAT, 2003). Es más, allí las municipalidades tienden a ver las existencias públicas de vivienda de alquiler como “existencias que aún no se han privatizado” (Peppercorn y Taffin, 2013).

Tenencia en propiedad en las ciudades: fenómeno reciente

Las altas tasas de propiedad en las ciudades de América Latina y el Caribe son un fenómeno relativamente reciente. La propiedad era la excepción, más que la regla, en las zonas urbanas hasta mediados del siglo XX (Gilbert, 2012). Lejos de cambiar con la acelerada urbanización que se vivió en la región desde principios del siglo pasado, este patrón pareció reforzarse en un comienzo con el crecimiento de las ciudades, especialmente en las grandes urbes del Cono Sur. Allí, el influjo masivo de inmigrantes europeos llegó por lo general a

establecerse en vivienda en alquiler, muchas veces en edificios de habitaciones ubicadas en las áreas centrales. En el cuadro 1 se observa que la tasa de propiedad era baja, y en muchos casos minoritaria, en las principales ciudades de la región hacia los años cincuenta, período en el cual la población urbana en la región ya ascendía al 41% versus 25% un cuarto de siglo antes (Cerrutti y Bertoncello, 2003).

A partir de los años cincuenta esta situación cambiaría radicalmente, a tal punto que hacia los años setenta en la mayoría de las ciudades la tenencia en propiedad predominaba o se proyectaba en esa dirección. Para los años noventa esta modalidad representaba típicamente entre el 60 y el 70% de la tenencia de los hogares en las principales urbes de la región. Entre los años cincuenta y noventa, la tasa de propiedad había aumentado en más de 27 puntos porcentuales en las ciudades seleccionadas. En casos como los de Ciudad de México y Santiago de Chile el crecimiento llegó a ser de 45 puntos porcentuales. La magnitud del cambio es aún más significativa si se tiene en cuenta que durante estos años el fenómeno registrado en estas ciudades se presentó aparejado con la consolidación del proceso de urbanización. Tanto es así que

para 1975 la población urbana en ALC era del 61%, mientras que hacia finales de los años noventa llegaba al 75% (Cerrutti y Bertoncello, 2003).

Sesgo a favor de la propiedad: políticas de vivienda, urbanización informal y control de renta

El espectacular crecimiento de la tasa de propiedad durante la segunda mitad del siglo XX se relaciona principalmente con tres factores: las políticas de vivienda, el crecimiento de la urbanización informal y el establecimiento de controles a la renta (Gilbert, 2012).

En cuanto al primero, destaca la creación de instituciones públicas de crédito hipotecario en algunos países de la región después de la crisis de 1929, ante el retiro de capitales extranjeros de este sector. Colombia fue uno de los primeros países en implementar esta política con éxito, mediante la creación de la Caja de Crédito Agrario en 1931 y del Banco Central Hipotecario en 1932. Es asimismo uno de los países donde las tasas de propiedad empiezan a crecer más tempranamente, a tal punto que hacia 1950 cerca de la mitad de la tenencia en las principales ciudades —Bogotá, Medellín y Cali— era en propiedad (cuadro 1).

CUADRO 1. Crecimiento de las tasas de propiedad en ciudades seleccionadas por década

(%)

Ciudad	Años 1950	Años 1970	Años 1990	Años 2000	Años 2010
Ciudad de México	25	43	70	74	70
Guadalajara	29	43	68	68	64
Bogotá	43	42	54	46	42*
Medellín	51	57	65	54	48*
Cali	53	58	68	51	40*
Santiago de Chile	26	57	71	73	63*
Río de Janeiro**	38	54	63	70	74***
São Paulo**	41	62	71	75	78
Buenos Aires**	27	61	62	67	57
Kingston	n.d.	n.d.	44	45	46

Fuente: Datos provenientes de Gilbert (2012) compilados a partir de información en Gilbert (1998), Salazar Cruz et al. (2012), McHardy (2012), Moya (2011), Torres (2012), Pasternak y D'Ottaviano (2012). *Datos provenientes de MECOVI 2010 para Colombia y MECOVI 2011 para Chile. Este último valor incluye la Región de Santiago. **Corresponde a la ciudad central y no al Área Metropolitana. ***Datos correspondientes al año 2010 provenientes de la base IPUMS (Minneapolis Population Center, 2013).

En otros países de la región este tipo de medida no se cristalizó hasta los años setenta, cuando tales instituciones comenzaron a representar una fuente importante de crédito subsidiado, permitiendo que buena parte de la naciente clase media accediera a vivienda propia. Por ejemplo, la SHF (Sociedad Hipotecaria Federal) en Brasil, fundada en 1964, para principios de los años ochenta ya había financiado cerca del 70% de las nuevas viviendas construidas desde 1970 (Gilbert, 2012).

Sin embargo, el hecho de que el acceso a este tipo de entidades crediticias estuviera limitado a aquellos con ingresos suficientes y regulares hizo que los gobiernos tomaran la decisión de crear instituciones públicas para financiar y construir vivienda social en gran escala. En Colombia, el Instituto de Crédito Territorial (creado en 1938) se convirtió en uno de los principales constructores desde su fundación hasta los años noventa, cuando fue liquidado. Durante esos años, el instituto produjo unas 120.000 unidades solo en la ciudad de Bogotá. Entre tanto, la Caja de la Vivienda Popular, una entidad de carácter municipal, había construido unas 30.000 viviendas adicionales. La importancia de la función que cumplieron estas instituciones se evidencia en el hecho de que para 1993, la vivienda que produjeron representaba cerca del 13% de las existencias totales (formales e informales) en Bogotá. Cabe señalar que a diferencia de lo que sucedió en los países más desarrollados de Occidente, la vivienda pública en ALC no se construyó para el alquiler sino para ser cedida en propiedad a familias seleccionadas. De hecho, en los pocos casos en que se hizo para alquilar, como en Colombia, México y Venezuela, se entregó en propiedad a los inquilinos hacia mediados del siglo XX (Gilbert, 2012).

El crecimiento de la urbanización informal es otro factor clave en el incremento de la tasa de propiedad en las ciudades de la región. La autoconstrucción informal, que hacia principios del siglo XX había sido poco significativa, permitió a un porcentaje considerable de hogares acceder a un techo propio a partir de los años cincuenta, aunque sus características de calidad y localización no fueran las mejores. La proporción de población en estos barrios pasó en Lima 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 se relacionan con el incremento exponencial en la demanda de vivienda originada en las migraciones campo-ciudad, y en la incapacidad del sector formal de absorberla, también resultan de un tratamiento complaciente, o al menos neutral, de los gobiernos de la región.

Fue así como poco después del diagnóstico original de “cáncer social”, políticos y burócratas empezaron a ver la vivienda informal como una válvula de escape a la presión de la demanda y como una solución al problema de vivienda (Gilbert, 1998). En algunos casos, como el del gobierno militar de Manuel Odría de los años cincuenta en Perú, la ocupación de terrenos públicos fue incluso patrocinada para obtener ventajas políticas (Gilbert, 2012). La popularidad de las ideas de Turner (1976), según las cuales la urbanización informal era una “arquitectura que sirve”, así como la implementación de programas de regularización, contribuirían a crear incentivos para la consolidación de este tipo de asentamientos, pese a algunos episodios esporádicos de represión en algunas ciudades de la región (Gilbert, 1998).

Los controles de renta implementados antes de los años cincuenta constituyen otro factor importante en el crecimiento de la tasa de propiedad; esta medida desincentivó fuertemente la producción y oferta de vivienda en alquiler, particularmente como actividad comercial de mediana y gran escala (Blanco et al., 2012a). Desde principios de siglo, cuando la vivienda en alquiler predominaba en las ciudades de la región, los gobiernos empezaron a introducir regulaciones sobre calidad y hacinamiento. A esto se agregaron, en los años veinte, medidas de control de precios en varios países de América Latina para contrarrestar la protesta social, que se reforzarían en los años cuarenta, esta vez para controlar la inflación (Gilbert, 2012).

El crecimiento de la tasa de propiedad parece haber alcanzado su punto máximo en los años noventa y 2000, y ha empezado a descender recientemente. Para las ciudades aludidas en el análisis anterior,

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, mientras que se registran casos como los de Bogotá, Cali, Medellín y Buenos Aires donde el descenso ha sido de más de 10 puntos (cuadro 1). En un nivel más general, 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 para los cuales se dispone de cifras¹⁴.

Aunque puede ser prematuro concluir que el crecimiento de la tasa de propiedad entró en un período de retroceso, hay indicios que llevan a pensar que el período de crecimiento exponencial ha llegado a su fin. En ello inciden tres factores. En primer lugar, las políticas actuales de vivienda basadas en subsidios y regularización son insostenibles desde un punto de vista fiscal, insuficientes para atender la demanda, e ineficientes en términos de los patrones de uso del suelo que crean. En segundo lugar, el crecimiento de las ciudades ha incrementado la escasez de suelo urbanizado bien ubicado, lo cual hace que la vivienda sea incluso menos asequible. En tercer lugar, los cambios registrados en las estructuras demográficas —disminución del tamaño promedio de los hogares, aumento de las tasas de divorcio y crecimiento del número de hogares unipersonales (que representan actualmente entre el 10 y el 20% del

total de los países del Cono Sur)—, aunados a una mayor movilidad laboral asociada a economías más flexibles y globalizadas, hacen que muchos hogares opten por no adquirir vivienda propia (Gilbert, 2012).

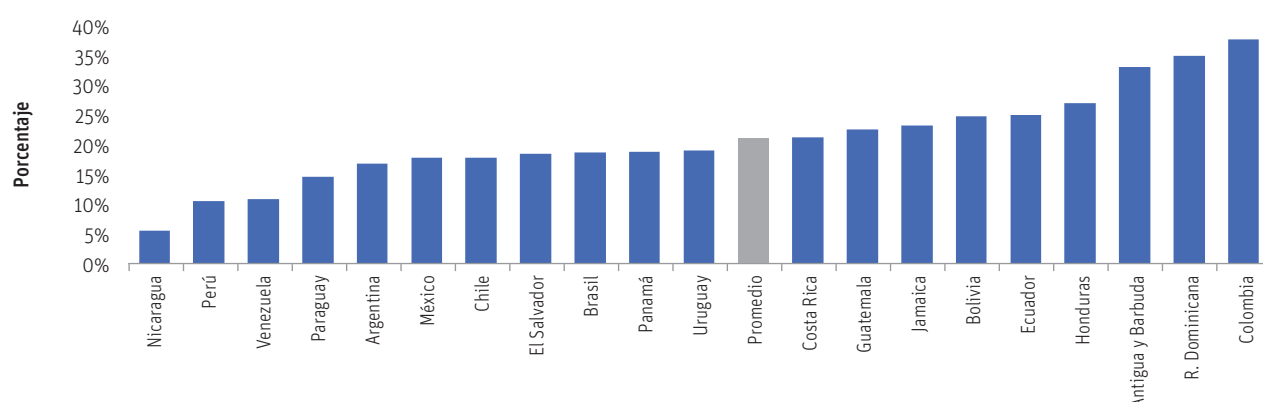
No sobra señalar que la desaceleración del crecimiento de la tasa de propiedad parece ser un fenómeno mundial (UN-HABITAT, 2003) que se hace evidente incluso en aquellos países donde las políticas de promoción de la vivienda propia han sido más efectivas, como Singapur. Allí el porcentaje de hogares propietarios, que creció de un 29% en 1970 a su punto más alto de 92% en el año 2000, disminuyó a 87% en 2010 (Peppercorn y Taffin, 2013).

Vivir en alquiler: cuestión de preferencias

Aunque América Latina y el Caribe es una región de propietarios, el alquiler continúa siendo significativo. En el gráfico 1 se observó que uno de cada cinco hogares de la región alquila su vivienda. En Bolivia, Ecuador y Honduras esta relación se eleva a uno de cada cuatro, mientras que en Antigua y Barbuda, República Dominicana y Colombia llega a ser uno de cada tres (gráfico 4).

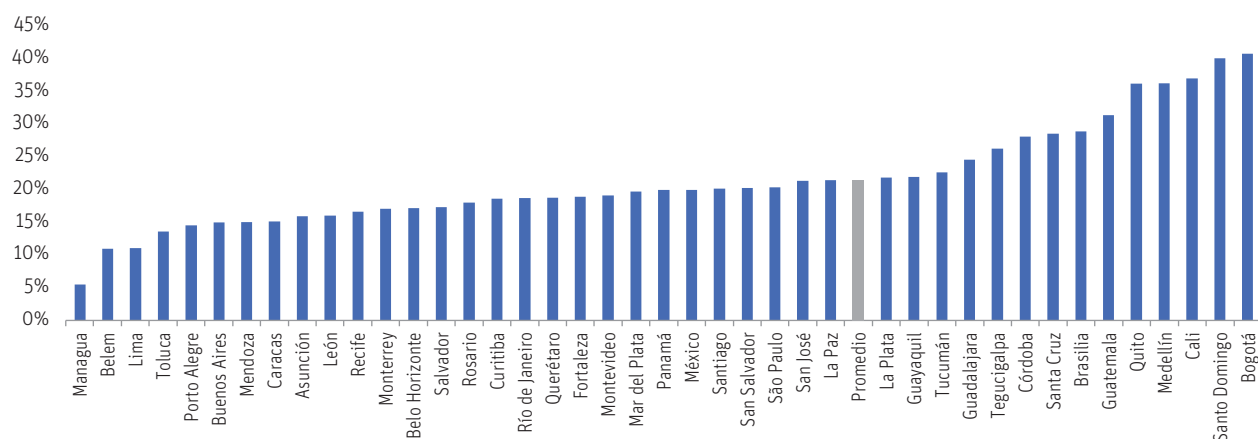
¹⁴ Los datos provienen de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL (ECLAC s.f.) y se basan en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de cada país.

GRÁFICO 4. Tasas de alquiler en países de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI (2006), excepto para los casos de Jamaica y Antigua y Barbuda, cuyas cifras corresponden al año 2001 y provienen de la ONU.

GRÁFICO 5. Tasas de alquiler en las principales ciudades de América Latina y el Caribe



Fuente: Elaboración propia con base en MECOVI (2006).

Cabe señalar que aunque la tasa de propiedad haya crecido aceleradamente durante la segunda mitad del siglo XX, en números absolutos los hogares que viven en alquiler han aumentado en las últimas décadas en la mayoría de países de la región. En Argentina pasaron de un 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 Argentina y Colombia este ascenso representa incluso un aumento en la proporción de inquilinos en el período indicado: de 15 a 16% en el primero y de 24 a 31% en el segundo. Asimismo, y en consonancia con los cambios en la tenencia urbana de finales de siglo XX ya descritos, la proporción de hogares que viven en alquiler ha aumentado en la última década en todos estos países, salvo en Chile (Gilbert, 2012).

En las principales ciudades de la región la incidencia del alquiler es más alta. En una selección de 42 ciudades con una población superior a un millón de habitantes, el promedio de hogares que vive en alquiler llega al 22%. Solo en Managua esta cifra se encuentra por debajo del 10%, mientras que en 22 ciudades oscila entre el 10 y el 20%, en 14 entre el 20 y el 30%,

en cuatro entre el 30 y 40%, y en dos supera el 40% (gráfico 5).

En concordancia con la teoría y evidencia internacional, la vivienda en alquiler en ALC es aún más generalizada en ciertos grupos sociales como los jóvenes, los divorciados y los migrantes. Modelos estadísticos¹⁵ empleados para analizar las decisiones de tenencia en seis de los países de mayor tamaño de la región —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú— establecen que las variables sociales relacionadas con la edad, el tipo y tamaño del hogar, el estado civil, y el tipo de empleo tienen una incidencia significativa en la probabilidad de que un hogar elija la opción de alquilar frente a la de convertirse en propietario¹⁶.

Los resultados muestran que la **edad**, por ejemplo, disminuye significativamente la probabilidad de

¹⁵ Los modelos corresponden a regresiones logísticas multinomiales en las que se identifica la probabilidad de cada uno de los tres tipos de tenencia (propiedad, alquiler y otros) en función de variables como el ingreso, tipo y tamaño del hogar, edad, género, nivel educativo, estado civil y situación laboral del jefe de la familia, tipo de vivienda y, en algunos casos, su localización. La fuente es la base de datos de MECOVI para cada país y para el año 2011, salvo México, cuyas cifras corresponden a 2010, y Argentina, donde los datos corresponden solo a áreas urbanas.

¹⁶ El ingreso del jefe del hogar, el tipo de vivienda y su localización también resultaron significativos, como se verá más adelante en las secciones correspondientes.

CUADRO 2. Probabilidad de vivir en alquiler por tipo de hogar

País	←←←← Menor probabilidad	Referencia	→→→→ Mayor probabilidad		
Argentina	Extendida	Nuclear	Compuesta	Unipersonal	Corresidencia
Brasil	<i>Extendida</i>	Nuclear	Unipersonal	Compuesto	Corresidencia
Chile	Extendida	Nuclear	Compuesta	Unipersonal	Corresidencia
Colombia	Extendida	Nuclear	Compuesta	Unipersonal	Corresidencia
México		Nuclear	<i>Extend. comp.</i>	Unipersonal	Corresidencia
Perú	Extendida	Nuclear	<i>Compuesta</i>	Unipersonal	<i>Corresidencia</i>

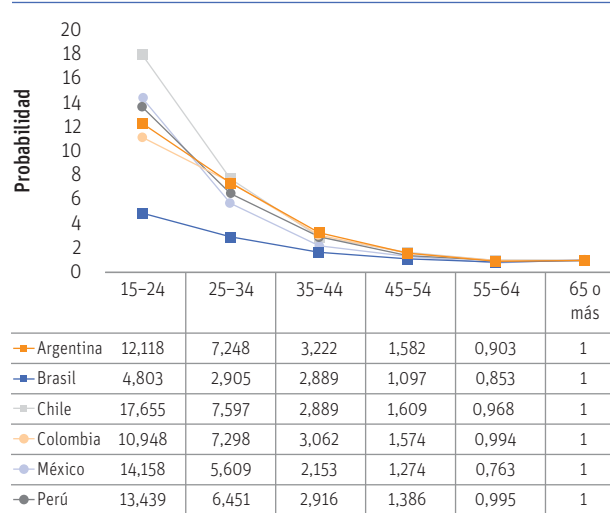
Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: La información se basa en los coeficientes de regresión. Los casos no significativos al 1% aparecen en letra cursiva. El orden de la secuencia representa la comparación de las magnitudes de los coeficientes.

elegir la modalidad de alquiler, si bien la relación no es perfectamente lineal: el ritmo de disminución de esta probabilidad se hace más lento a mayores edades e incluso se revierte hacia el final del ciclo de vida¹⁷. Al comparar la probabilidad relativa de alquilar versus la de comprar por rangos de edad del jefe de hogar, se comprueba que el grupo de 15 a 24 años es entre 5 y 14 veces más proclive a alquilar que el grupo de 65 años o más, siendo este el punto de referencia (gráfico 6). En conjunto, esto demuestra que el alquiler es más importante para los jóvenes y, en menor grado, para las personas de mayor edad.

En los seis países arriba mencionados, el tamaño del hogar disminuye significativamente la probabilidad de alquilar, lo cual refleja la preferencia por la vivienda propia de las familias más numerosas. El **tipo de hogar**¹⁸ también afecta notablemente la decisión de tenencia. En Argentina, Chile, Colombia y Perú, la tendencia de los hogares extendidos a vivir en alquiler es significativamente menor que para los nucleares. Esto no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que en los hogares ampliados, varios miembros del grupo familiar tienden a compartir la vivienda propia de alguno de ellos (abuelos o tíos, por ejemplo). En todos los países los hogares unipersonales exhiben una mayor inclinación a alquilar que las familias nucleares, mientras que los hogares en coresidencia son los que exhiben mayores probabilidades de alquilar versus todos los demás tipos, aunque este último resultado no fue significativo para Perú (cuadro 2). Dado que se está

GRÁFICO 6. Razón de probabilidad relativa de alquiler por rangos de edad



Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: La razón de probabilidad relativa representa el cociente entre la probabilidad relativa (*odds ratio*) de alquilar versus la de ser propietario de un grupo etario específico con relación al grupo de 65 o más años. Así, una razón de 12,118 para el grupo de 15 a 24 en Argentina significa que la probabilidad de que un hogar en este rango etario alquile es 12,118 veces mayor que la probabilidad de un hogar en el rango etario de 65 o más. La probabilidad relativa se calcula incluyendo en la regresión a los grupos etarios como variables ficticias (*dummy*). Dado que el análisis es sensible a la forma cómo se definen las cohortes de edad, algunos coeficientes no resultan significativos.

¹⁷ La no linealidad se confirma al incluir al mismo tiempo en las regresiones la edad y la edad al cuadrado. Para todos los casos las dos variables fueron significativas al 1%.

¹⁸ MECOVI incluye los siguientes tipos de hogar: nuclear (parejas y sus hijos y hogares monoparentales); extendido (un hogar nuclear con otro familiar); compuesto (un hogar nuclear y otra persona sin parentesco); unipersonal, y en coresidencia (formados por dos o más personas sin relación de parentesco).

CUADRO 3. Probabilidad de vivir en alquiler por estado civil

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

Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: La información se basa en los coeficientes de regresión. Los casos no significativos al 1% aparecen en letra cursiva. El orden de la secuencia representa la comparación de las magnitudes de los coeficientes.

controlando por ingreso, edad, tamaño de hogar y estado civil, estos resultados pueden sugerir que los hogares unipersonales y en coresidencia perciben 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 de este factor en tales decisiones está correlacionado con otros factores como el ingreso, el tipo de hogar y el estado civil. Asimismo, este efecto puede manifestarse de diferente manera en el mercado formal y en el informal. Otros estudios han encontrado que los hogares encabezados por hombres tienden a exhibir mayores tasas de propiedad y alquiler informales que los hogares encabezados por mujeres (Bouillon et al., 2012; Miraftab, 1997). En cuanto al **estado civil**, se observa que entre los viudos la tendencia a alquilar es menor, mientras que entre los divorciados es mayor. Las diferencias entre solteros y casados —siendo este último el caso de referencia— fueron mínimas y generalmente no significativas (cuadro 3).

El **nivel educativo** no parece tener ningún efecto en las decisiones de tenencia cuando se controla por otros factores, como lo han demostrado otros estudios¹⁹. Los resultados relacionados con el logro educativo varían sin patrón aparente para cada país, y en su mayoría no son significativos (cuadro 4).

En cuanto al **tipo de empleo**, los resultados también varían pero coinciden en demostrar que los trabajadores asalariados tienen una mayor probabilidad de

alquilar que cualquiera de los otros grupos (cuadro 5). Esto puede deberse al hecho de que están en capacidad de demostrar ingresos regulares, uno de los requisitos más comunes en el mercado de alquiler, como se verá más adelante.

En contravía: la probabilidad de vivir en alquiler no disminuye a mayor ingreso

A diferencia de lo que ocurre en las regiones más desarrolladas, en América Latina y el Caribe la probabilidad de vivir en alquiler no decrece a medida que aumenta el ingreso (Downs, 2008; UN-HABITAT, 2003). En los seis países analizados, la tenencia en alquiler no sigue un patrón determinado²⁰. En Chile y Perú, el alquiler parece seguir un patrón opuesto al de los países desarrollados, aumentando con el ingreso. En Brasil y Argentina no hay una relación clara entre estas dos variables, mientras que en Colombia y México parece producirse una suerte de U invertida en la que el alquiler es menor en los deciles de menor ingreso, mayor en los medios, y nuevamente más bajo en los altos (gráfico 7).

¹⁹ Para una reseña de la literatura sobre el particular, véase Bouillon et al., 2012.

²⁰ Se analiza el porcentaje de hogares por decil de ingreso y por tipo de tenencia (propiedad, alquiler y “otros”). Esta última categoría incluye principalmente hogares en usufructo y, en menor medida, otras formas como vivienda pagada por el empleador y vivienda en sucesión, entre otras.

CUADRO 4. Probabilidad de vivir en alquiler por nivel educativo

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

Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: La información se basa en los coeficientes de regresión. Los casos no significativos al 1% aparecen en letra cursiva. El orden de la secuencia representa la comparación de las magnitudes de los coeficientes.

CUADRO 5. Probabilidad de vivir en alquiler por tipo de empleo

País	Menor probabilidad ←←←←				Referencia	→→→→ Mayor probabilidad
Argentina	Jefe	Cta. propia	Desempleado		Asalariado	<i>Sin salario</i>
Brasil	<i>Sin salario</i>	Cta. propia	Desempleado	<i>Jefe</i>	Asalariado	
Chile	<i>Sin salario</i>	Desempleado	Cta. propia		Asalariado	<i>Jefe</i>
México	Desempleado	Cta. propia	Jefe	<i>Sin salario</i>	Asalariado	
Perú	Cta. propia	<i>Sin salario</i>	Desempleado	<i>Jefe</i>	Asalariado	

Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: La información se basa en los coeficientes de regresión. Los casos no significativos al 1% aparecen en letra cursiva. El orden de la secuencia representa la comparación de las magnitudes de los coeficientes.

Tampoco existe una relación lineal entre ingreso y porcentaje de propiedad. En Argentina y Chile parece aumentar ligeramente, aunque en los segmentos de ingresos medios se observa una tendencia a la propiedad menos acentuada que en los de bajos ingresos. En Colombia y México, y de alguna manera en Perú, la relación entre ingreso y propiedad adopta una forma de U donde en las clases medias hay un menor número de hogares con esta forma de tenencia. En Brasil no parece existir un patrón definido.

El tercer tipo de tenencia (“otros”) aparenta comportarse de una forma más lineal: por lo general decrece a medida que aumenta el ingreso, aunque el patrón no es tan claro en Perú. Esta diversidad en la relación entre ingreso y tenencia también se manifestó en otros países de ALC (Rojas y Medellín, 2011).

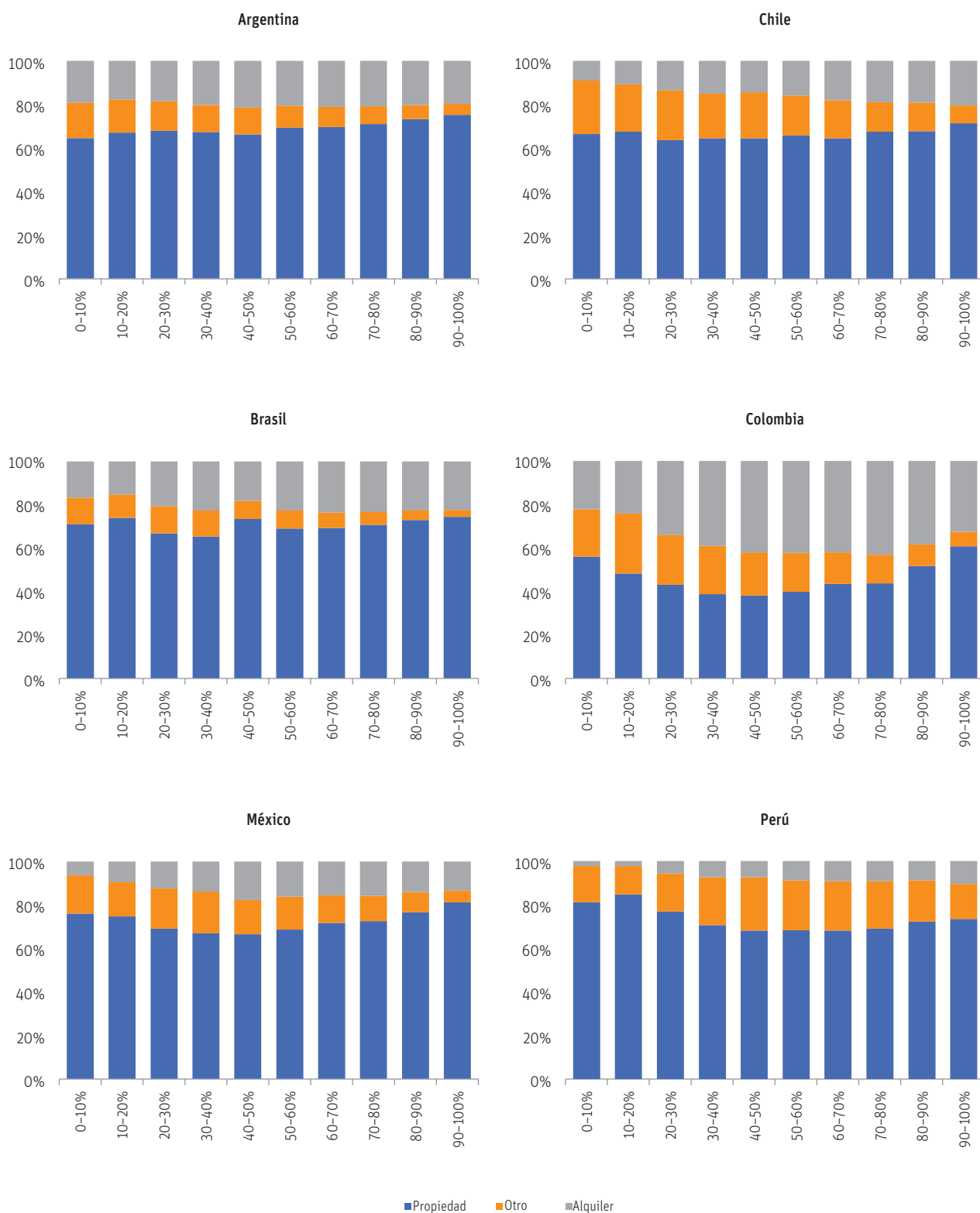
Los modelos descritos en la sección anterior permiten confirmar este hallazgo cuando se controla por

otros factores como las características del hogar y la vivienda. Los resultados muestran que en todos los países, salvo en Perú, el ingreso afecta de una manera significativa la probabilidad de optar por el alquiler como tenencia frente a la de ser propietario, aunque este efecto no es lineal y su patrón difiere para cada caso²¹ (gráfico 8).

Al contrario de lo que ocurre en los países más desarrollados, en Argentina, Chile y Perú la probabilidad relativa de alquilar versus ser propietario aumenta a medida que el ingreso es más alto. En Argentina y Chile el efecto es más consistente y decae para los deciles más altos, ligeramente en el primer caso y de manera más notoria en el segundo. En Perú, la tendencia

²¹ La no linealidad se confirma al incluir al mismo tiempo en las regresiones el ingreso y el ingreso al cuadrado. Para todos los casos las dos variables fueron significativas al 1%, con excepción de Perú, mientras que el ingreso al cuadrado lo fue para Brasil.

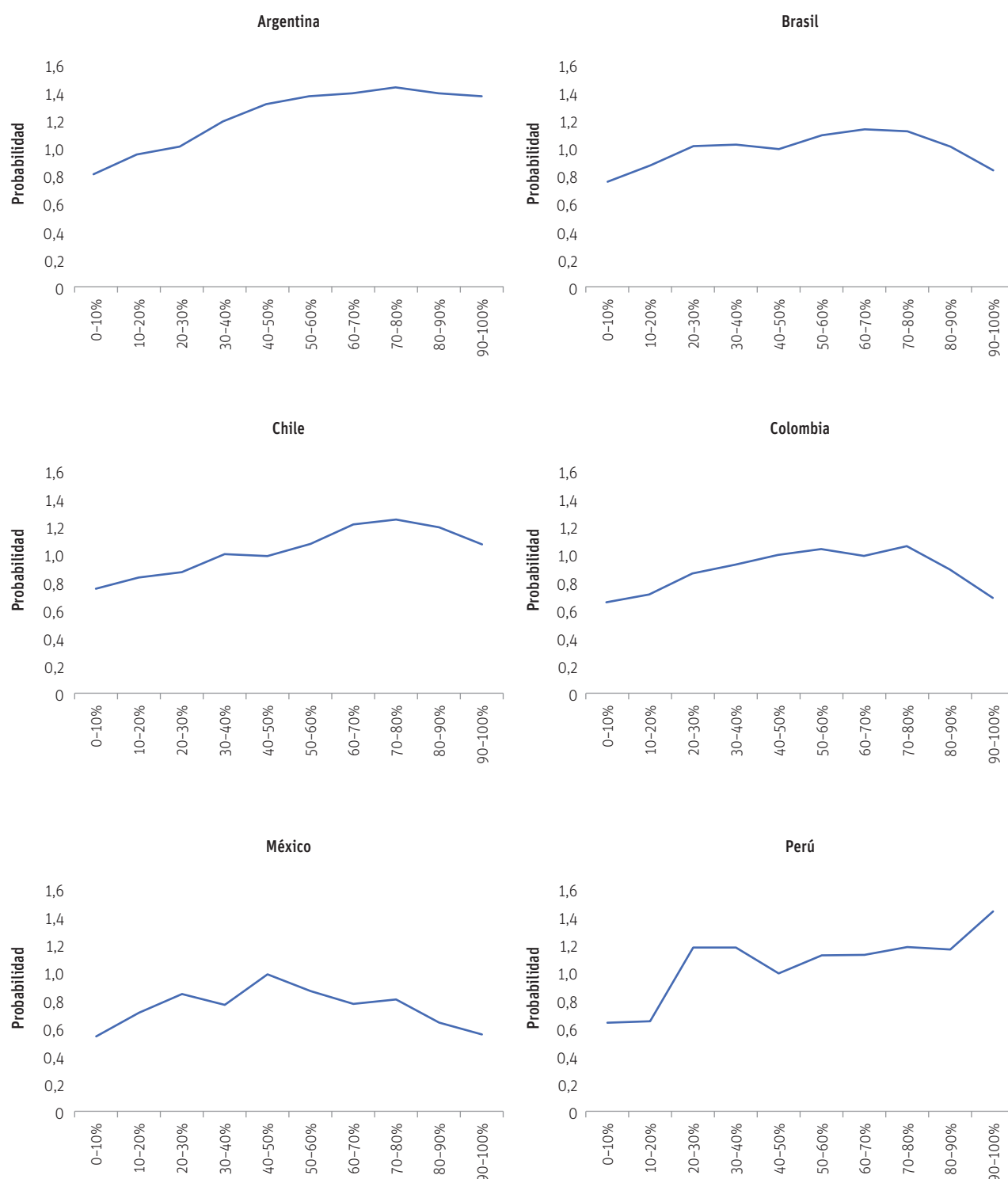
GRÁFICO 7. Tenencia por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: Argentina solo incluye áreas urbanas.

GRÁFICO 8. Razón de probabilidad relativa de vivir en alquiler por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Nota: La razón de probabilidad relativa representa el cociente entre la probabilidad relativa (odds ratio) de alquilar versus la de ser propietario de un decil de ingreso específico con relación al decil 5. Así, una razón mayor a 1 significa que la probabilidad de que un hogar en este rango de ingresos alquile es mayor que la probabilidad de un hogar en el decil 5. La probabilidad relativa se calcula incluyendo en la regresión a los deciles de ingreso como variables ficticias (dummy). Dado que el análisis es sensible a la forma como se definen las cohortes de edad, algunos coeficientes no resultan significativos.

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 que más se inclinan por el alquiler son los de clase media, mientras que en los extremos de la distribución del ingreso la probabilidad relativa de optar por este tipo de tenencia es menor. Brasil sigue la misma tendencia de U invertida pero las variaciones entre deciles no son tan marcadas como en Colombia y México.

El hecho de que en todos los países sean los hogares de ingresos más bajos los que exhiban menores probabilidades de alquilar versus los de ingresos medios o altos se relaciona con el efecto que tienen en los primeros los asentamientos informales: la vivienda autoconstruida progresiva les permite acceder a la propiedad. En Chile —el país con la menor incidencia de asentamientos informales en la región—, este patrón puede estar más relacionado con el éxito de la política de vivienda, al menos en lo que se refiere a atender a los dos quintiles más bajos de la demanda mediante subsidios.

La diferencia entre la vivienda propia que actualmente se está pagando y aquella que está pagada totalmente proporciona evidencia indirecta sobre el 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 optar por comprar vivienda a crédito incrementa con el ingreso, dado que esta suele ser formal y adquirida mediante préstamo hipotecario. Por el contrario, la propiedad de vivienda totalmente pagada —categoría que incluye la vivienda informal— tiende a decrecer a medida que aumenta el ingreso. Dado que la modalidad 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, cuando se utilizan las viviendas sin título de propiedad como variable sustituta de informalidad en Argentina, México y Perú, se evidencia que estas decrecen a medida que aumenta el ingreso en los tres países, llegando a representar el 10% de la vivienda en propiedad en el quintil 1 en el primer país, cerca de 40% en el segundo y 60% en el tercero.

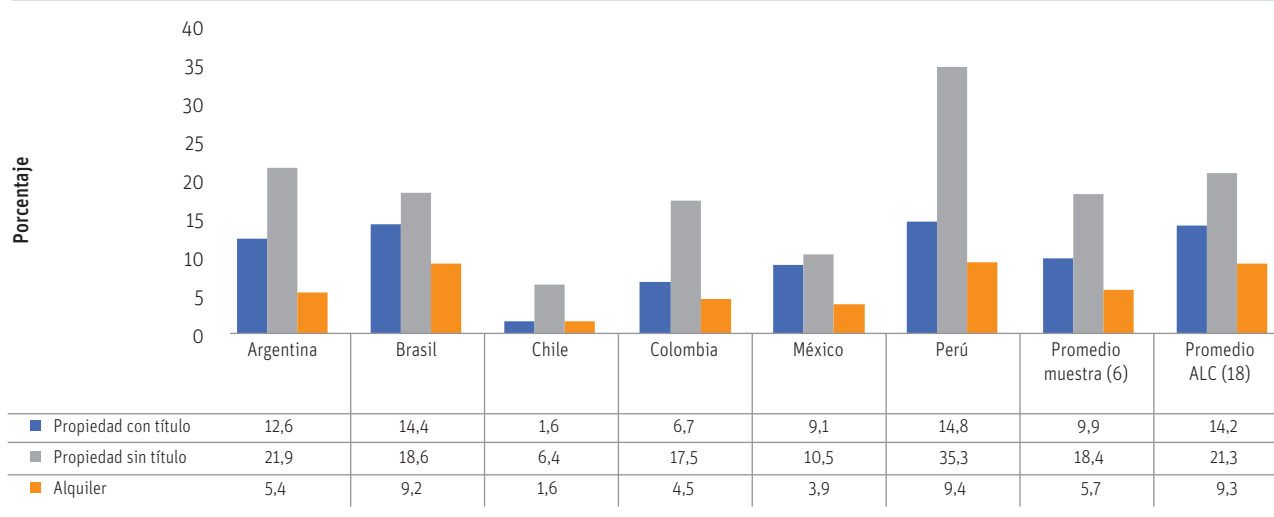
La vivienda en alquiler no es de mala calidad

El hecho de que una parte significativa de la vivienda propia en América Latina y el Caribe sea de procedencia informal sugiere que esta modalidad de tenencia no es necesariamente de mejor calidad que la de alquiler. De hecho, comparada con la vivienda sin título, la que se ofrece en alquiler presenta mejores condiciones en términos de infraestructura, materiales y hacinamiento. Incluso si se la compara con la vivienda con título, las condiciones de las unidades en alquiler son mejores en infraestructura, similares en materiales y solo inferiores en lo que se refiere a hacinamiento. En efecto, las viviendas en alquiler generalmente exhiben mejores condiciones de infraestructura (conexión a agua potable, saneamiento y electricidad) que las viviendas con y sin título de propiedad (gráfico 9).

Nuevamente, esta dinámica se debe a los asentamientos informales, los cuales no solo explican por qué las viviendas sin título tienen las carencias más marcadas —al ser estas generalmente las de urbanización informal reciente—, sino también por qué las viviendas con título presentan peores déficits que las de alquiler, pues esta categoría incluye a las de origen informal que ya han sido beneficiadas con programas de regularización. La única excepción a este patrón dentro de la muestra es Chile, el país con las tasas más bajas de asentamientos informales y donde el porcentaje de hogares con déficit de infraestructura en viviendas de alquiler es igual al de viviendas propias con título (aunque sigue siendo mejor que en el caso de las viviendas sin título).

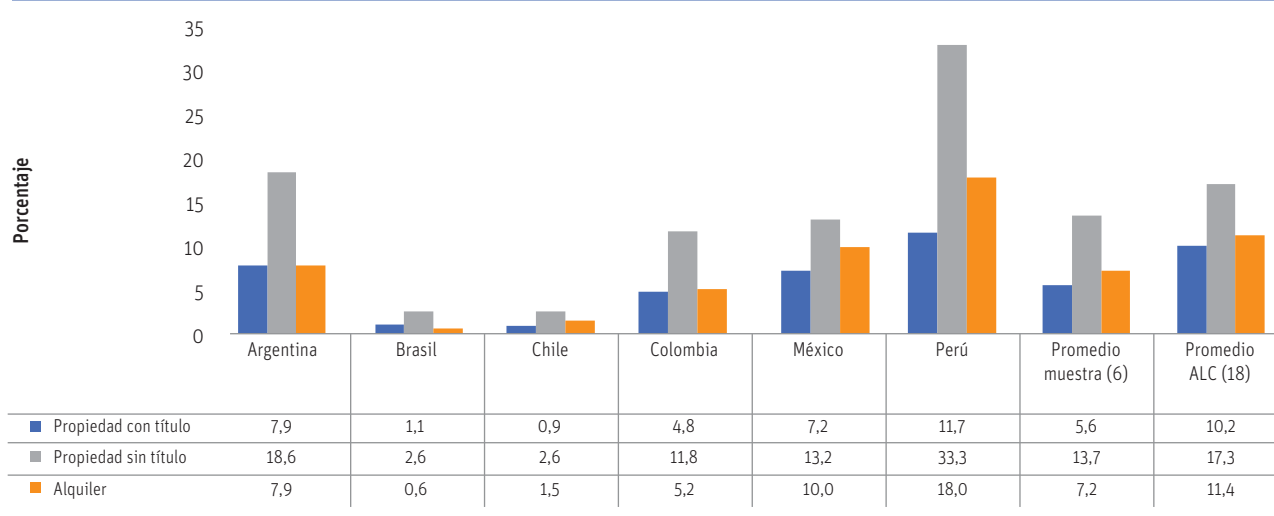
Para el caso del déficit de materiales de construcción —incluye hogares alojados en estructuras básicas de techos y paredes a base de materiales no permanentes y con pisos de tierra—, la vivienda en alquiler sigue ofreciendo mejores condiciones que aquella en propiedad pero sin título. Lo mismo cuando se la compara con la vivienda en propiedad con título: sus condiciones son similares, aunque ligeramente inferiores (gráfico 10). Esto último puede estar relacionado con el mayor período de consolidación que registran las

GRÁFICO 9. Déficit de infraestructura según tipo de tenencia



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de Blanco et al. (2012a) sobre información proveniente de Rojas y Medellín (2011). Estos autores utilizaron datos de las Encuestas de Hogares de cada país según MECOVI (2006). Adicionalmente a los seis países de la muestra, el promedio ALC 18 incluye: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

GRÁFICO 10. Déficit de materiales según tipo de tenencia



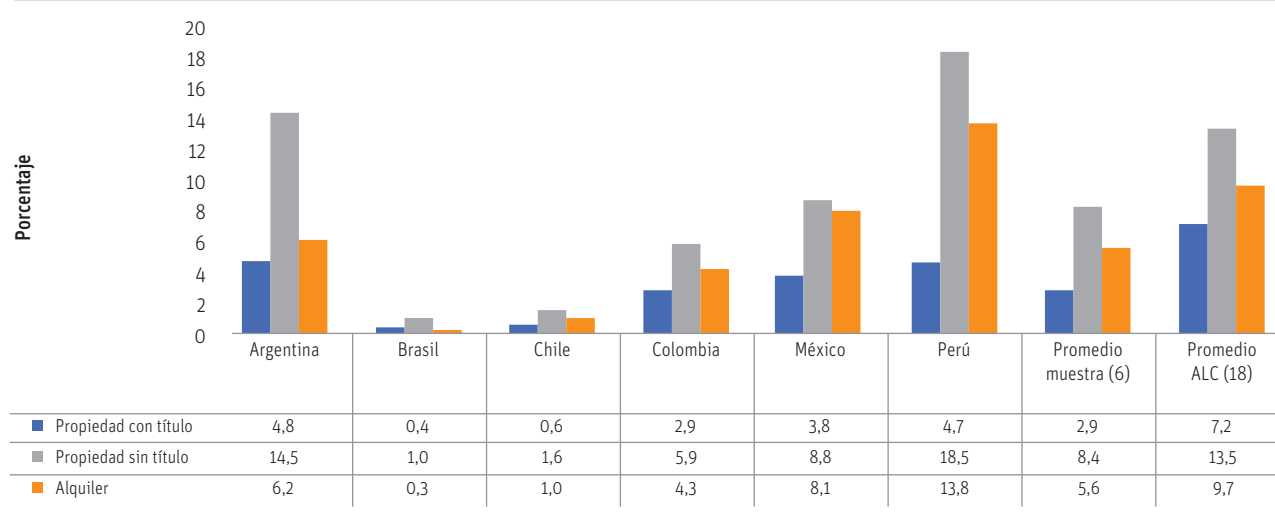
Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de Blanco et al. (2012a) sobre información proveniente de Rojas y Medellín (2011). Estos autores utilizaron datos de las Encuestas de Hogares de cada país según MECOVI (2006). Adicionalmente a los seis países de la muestra, el promedio ALC 18 incluye: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

viviendas de origen informal que ya cuentan con título, y con la progresividad del proceso de autoconstrucción. Aun así, en Argentina, Colombia y Chile el porcentaje de hogares que residen en viviendas en alquiler con déficit de materiales de construcción es similar al de las viviendas propias con título. En Brasil es incluso menor, lo cual confirma que la tenencia en

alquiler ofrece acceso a vivienda de mejor calidad que la propiedad informal y de calidad similar a la propiedad formal.

En términos del déficit por hacinamiento —calculado como el porcentaje de hogares con más de tres personas por habitación—, la vivienda en alquiler continúa presentando mejores condiciones que la

GRÁFICO 11. Déficit por hacinamiento según tipo de tenencia



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de Blanco et al. (2012a) sobre información proveniente de Rojas y Medellín (2011). Estos autores utilizaron datos de las Encuestas de Hogares de cada país según MECOVI (2006). Adicionalmente a los seis países de la muestra, el promedio ALC 18 incluye: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

vivienda de propiedad sin título, aunque inferiores a las de la vivienda con título (gráfico 11). El marcado hacinamiento de la vivienda en alquiler relativo al de la vivienda con título de propiedad puede derivarse de la existencia de una alta proporción de pequeñas unidades —habitaciones en inquilinatos o casas de vecindad— dedicadas a la tenencia en alquiler. Todo lo anterior demuestra que lo que determina la calidad de la vivienda no es su tipo de tenencia sino su grado de informalidad y consolidación. De cualquier modo, tal como lo han señalado otros autores (UN-HABITAT, 2003; Gilbert, 2012), la idea generalizada de que la calidad de la vivienda en alquiler es subestándar no aplica al caso de ALC.

Otras ventajas del alquiler: centralidad, densidad y acceso

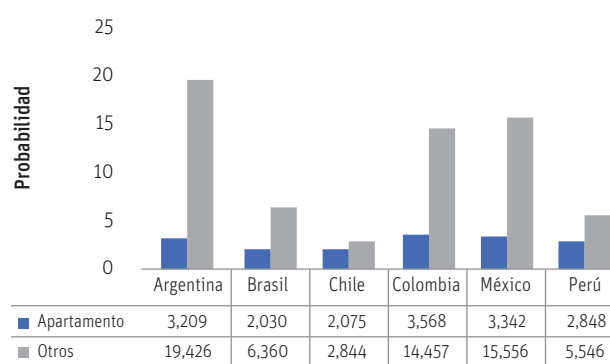
Factores de oferta, como el mayor precio del suelo en áreas centrales, y factores de demanda, como la tendencia de los hogares a suburbanizarse cuando sus ingresos aumentan, hacen que la vivienda en alquiler se encuentre más generalizada en estructuras multifamiliares localizadas cerca de los centros de las ciudades²². Nuestros modelos econométricos

de selección de tenencia demuestran que los tipos de vivienda como apartamentos y “otros” (principalmente habitaciones) tienen mayores probabilidades de ser destinados al alquiler que las casas unifamiliares (gráfico 12)²³. En el caso de los apartamentos, la probabilidad es tres veces mayor en promedio, mientras que para las habitaciones se eleva a 11. En uno y otro, Argentina, Colombia y México alcanzan valores por encima de la media. Esto no significa que la mayoría de las unidades de alquiler sean cuartos o apartamentos. De hecho, en los seis países las habitaciones y los apartamentos representan, en promedio, el 9 y el 27% de la vivienda alquilada respectivamente.

²² Esto no implica que no exista vivienda en alquiler en casas unifamiliares en la periferia. Como se verá en la siguiente sección, el mercado de alquiler sigue la lógica espacial del mercado del suelo y por tanto es posible encontrar este tipo de tenencia en cualquier parte de la ciudad. Sin embargo, las habitaciones, apartamentos y otras localizaciones más centrales tienen una mayor probabilidad de ser ocupadas en alquiler.

²³ Basado en los 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 el alquiler sea 6,54 más probable que la propiedad en Brasil, 3,60 en Chile, 3,87 en Colombia, 5,40 en México y 6,25 en Perú.

GRÁFICO 12. Probabilidad de alquilar apartamentos y otros versus casa unifamiliar

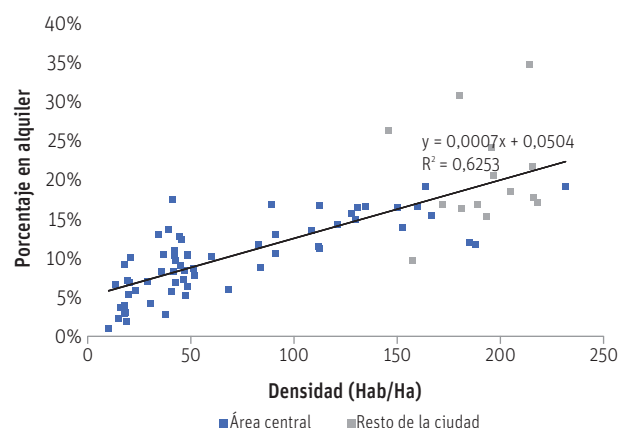


Fuente: Elaboración propia con base en análisis estadísticos de datos MECOVI (2010 y 2011).

Modelos econométricos a escala de ciudad confirman que las áreas centrales presentan mayores probabilidades de albergar vivienda en alquiler que la periferia. En el caso de Santiago de Chile, por ejemplo, a un modelo similar a los descritos previamente, pero aplicado esta vez a las 32 comunas del Gran Santiago, le sumamos una variable ficticia (*dummy*) de localización, definiendo como áreas centrales las 16 comunas de la ciudad que están completamente contenidas dentro del anillo vial Américo Vespucio²⁴. Los resultados de las variables relacionadas con la edad, tipo de hogar, estado civil y el tipo de trabajo fueron consistentes con los resultados de los modelos para el ámbito nacional arriba descritos. La variable de centralidad, por su parte, fue significativa y mostró que la probabilidad de que un hogar localizado en las comunas centrales opte por alquilar es dos veces mayor a la de adquirir una vivienda en propiedad.

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. En la literatura especializada, las mayores densidades han sido asociadas con mejor integración social, menor uso del automóvil y consumo de energía más eficiente. La relación entre densidad y proporción de tenencia en alquiler para las delegaciones y municipios que forman el Área Metropolitana de Ciudad de México²⁵ es positiva,

GRÁFICO 13. Relación entre densidad y tenencia en alquiler en las delegaciones y municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Censo Nacional de México de 2010.

y demuestra que a mayor densidad, mayor es la tenencia en alquiler. Asimismo, las áreas más densas son también aquellas ubicadas más cerca del centro de la ciudad (gráfico 13). En general, este tipo de relación entre densidad y mayor prevalencia de tenencia en arrendamiento también se presentó en las otras ciudades que fueron parte de este estudio.

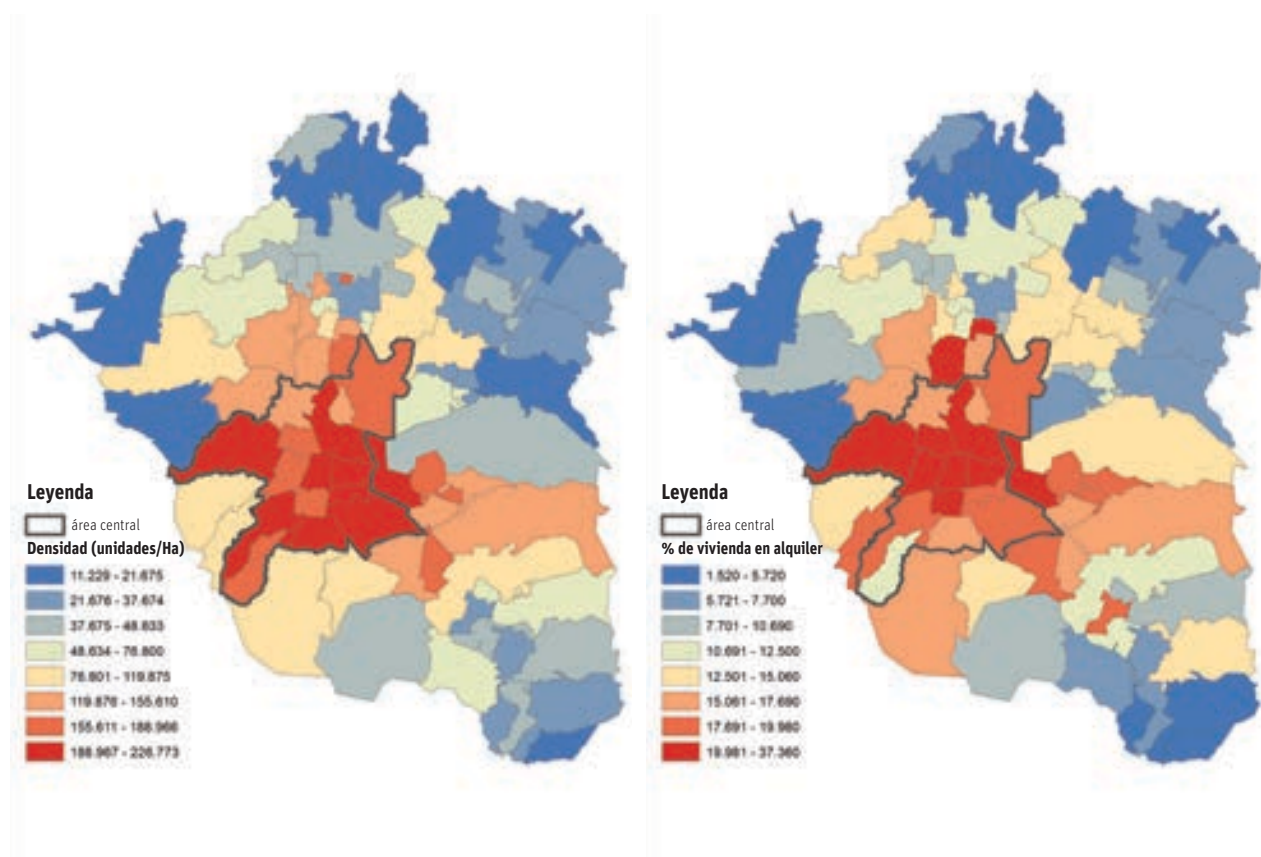
Oferta de alquiler: variada, privada y en pequeña escala

Dado que en ALC la demanda de alquiler no se limita a ningún nivel de ingreso específico, la oferta de esta modalidad de vivienda se presenta en todos los segmentos del mercado. Si bien es cierto que las áreas

²⁴ Estas 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 Chile. Los datos son para el año 2002 y provienen de la base IPUMS (Minnesota Population Center, 2013), que a su vez los toma del Instituto Nacional de Estadística de Chile.

²⁵ Las delegaciones centrales son: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Coyoacán, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y La Magdalena Contreras. Los municipios centrales son: Ecatepec, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Báez.

MAPA 1. Relación entre densidad y tenencia en alquiler en las delegaciones y municipios del Área Metropolitana de Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Censo Nacional de México 2010.

centrales tienen una proporción mayor de vivienda en alquiler, es posible encontrar oferta en cualquier área de la ciudad. De hecho, como cualquier otro submercado inmobiliario el de alquiler sigue la lógica espacial del mercado de suelo (Calderón, 2012).

En cuanto a los propietarios-arrendadores, la oferta se encuentra atomizada en múltiples proveedores privados en pequeña escala y se nota la ausencia de grandes inversionistas comerciales, institucionales o públicos en el mercado. En Chile, por ejemplo, el 80% de los propietarios-arrendadores solo posee una propiedad y un 10% adicional posee dos. Únicamente 27 personas tenían más de 50 propiedades y en conjunto estas representaban aproximadamente cuatro mil unidades, lo que equivaldría a menos del 0,4% de la oferta (Sabatini, Brain y Mora, 2012). Esta situación es representativa de otras

ciudades como São Paulo, donde el 82% de los propietarios-arrendadores solo tiene una propiedad (Pasternak y D'Ottaviano, 2012). En el caso de Colombia, cabe notar que solo el 1% de la oferta es manejada por firmas especializadas (Torres, 2012), mientras que en El Salvador solo el 3% de los propietarios-arrendadores posee cinco o más propiedades (Vance, 2012).

La lógica de operación de estos propietarios-arrendadores en pequeña escala parece estar guiada principalmente por el deseo de complementar sus ingresos, o por dotarse de un mecanismo de pensión, más que por la búsqueda del mejor retorno a la inversión. De hecho, en Argentina, Chile, Colombia y El Salvador la edad promedio de los propietarios-arrendadores es relativamente más alta que la de la población en general. En su mayoría se trata de parejas con hijos fuera

del hogar o jubiladas, y/o de viudos que buscan complementar sus ingresos regulares²⁶. Más aún, en Chile y Colombia las ganancias provenientes de la renta representan apenas entre un cuarto y un tercio de los ingresos totales de los propietarios-arrendadores, mientras que en El Salvador solo representan la principal fuente de ingreso para menos de una cuarta parte (Reese et al., 2012; Sabatini, Brain y Mora, 2012; Torres, 2012; Vance, 2012; Gilbert, 2012; Pasternak y D'Ottaviano, 2012).

Es así como el objetivo inmediato de los propietarios-arrendadores parece ser más el de generar un flujo de dinero en efectivo que maximizar la tasa de retorno. Esto indica que es poco probable que la decisión de entrar en este mercado esté precedida de un cálculo financiero de inversión en el sentido estricto. De hecho, en El Salvador ninguno de los propietarios-arrendadores manifestó haber comprado o construido su propiedad con el propósito original de destinarla al 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, es decir, superiores al rendimiento de un Certificado de Depósito a Término o CDT (Sabatini, Brain y Mora, 2012; Salazar Cruz et al., 2012; Calderón, 2012). Sin embargo, es probable que en esta estimación no se estén contabilizando gastos de mantenimiento e impuestos de propiedad, o riesgos como la falta de pago o la depreciación del activo.

La mayoría de los propietarios-arrendadores comparte la misma clase social de sus inquilinos (UN-HABITAT, 2003). En Brasil, casi un cuarto de ellos vive en el mismo edificio que sus inquilinos y por lo menos el 50% en la misma comunidad (Pasternak y D'Ottaviano, 2012). En Jamaica, la proporción de los que viven en el mismo edificio donde alquilan es del 50% (McHardy, 2012). Más aún, el nivel socioeconómico de los propietarios-arrendadores y de sus inquilinos determina en buena medida las relaciones entre ellos y el grado de formalidad. En general, características como la fuente y el tipo de las viviendas, la localización, las relaciones entre actores y el nivel de informalidad se pueden asociar con un determinado

submercado de alquiler según el nivel socioeconómico de los integrantes de la oferta y de la demanda (cuadro 6). Como en toda caracterización, las fronteras entre uno y otro segmento no son tan claras en la práctica. No obstante, la idea es que las características de la vivienda en alquiler y las relaciones entre propietarios-arrendadores e inquilinos dependen en buena medida del segmento de mercado.

Alquiler informal: vivienda autoconstruida, ausencia de contratos y evasión

La diversidad en el mercado de alquiler puede expresarse en diferentes grados de formalidad-informalidad en tres dimensiones: la procedencia de las existencias, la utilización de contratos y el pago de impuestos (cuadro 6). La primera manifestación de la informalidad se

El alquiler en asentamientos informales

La literatura sugiere que el mercado de alquiler en asentamientos informales es dinámico y sustancial. En un estudio de Bogotá que data de los años setenta se encontró que un tercio de las familias que habitan en vivienda informal recibía ingresos por renta (Doebele, 1977), mientras que una investigación más reciente sugería una cifra cercana a los dos tercios (Gilbert, 1999).

Asimismo, se registran existencias para alquiler provenientes de asentamientos de origen informal que han sido consolidados y regularizados. Este tipo de alquiler, usualmente para segmentos de más alto ingreso que el anterior, se encuentra en localizaciones más centrales y puede abarcar la casa completa o habitaciones. Por ejemplo, en una muestra de barrios de origen informal construidos en los años setenta en Bogotá y Ciudad de México, cerca del 20% de las existencias de vivienda, en el primer caso, y 7% en el segundo, se usaba para efectos de alquiler en 2007 (Ward, 2011).

²⁶ Esto también podría explicar, al menos en parte, por qué la vivienda en alquiler suele localizarse en áreas más consolidadas.

CUADRO 6. Caracterización general de los tipos de alquiler

	Ingreso alto	Ingreso medio	Ingreso bajo	
			En barrios informales	En inquilinatos en el centro
Procedencia de las existencias	Vivienda usada o nueva construida formalmente para el segmento más alto de la demanda	Vivienda estándar pública o privada y asentamientos de origen informal totalmente consolidados y generalmente regularizados	Nuevos asentamientos informales con cierto grado de consolidación	Vivienda usada generalmente formal y filtrada desde segmentos más altos de la demanda y subdividida
Localización	En cualquier ubicación en el 'cono de alto ingreso'	En los primeros anillos periurbanos	En la periferia	En el centro
Tipo de vivienda	Casas o apartamentos	Casas o apartamentos	Casas o habitaciones	Habitaciones
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 es generalmente 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 personas que se encargan de la administración general; el propietario está ausente
Correspondencia de nivel socioeconómico 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 con base en los casos de estudio que hacen parte de esta investigación, en particular los de Chile, México y Perú (Sabatini, Brain y Mora, 2012; Salazar Cruz et al., 2012; Calderón, 2012).

produce cuando el alquiler tiene lugar en vivienda autoconstruida de origen informal. Una de las razones por las cuales los asentamientos informales son considerados “arquitectura que sirve” (Turner, 1976) es que permiten expandir las instalaciones para generar ingresos extras por actividades como el alquiler de cuartos, pisos y hasta estructuras semi-independientes

construidas en lotes periféricos con cierto grado de consolidación.

El segundo tipo de informalidad se origina en la ausencia de contratos. La incidencia de esta situación varía entre países. En Uruguay, cerca de la tercera parte de los alquileres se hace sin contratos formales, mientras que en Chile la proporción llega

al 40%, en Colombia a más del 50% y en El Salvador al 76% (Moya, 2011; Sabatini, Brain y Mora, 2012; Torres, 2012; Vance, 2012). Para un mismo país este nivel de informalidad también varía internamente. En Chile, Santiago presenta una proporción de alquileres con contrato del 70%, mientras que en Coquimbo, una ciudad con más áreas rurales, el porcentaje bordea el 47% (Sabatini, Brain y Mora, 2012). Este tipo de informalidad no necesariamente está relacionada con aquella derivada de la procedencia de las existencias, ya que la ausencia de contratos de alquiler se puede presentar en cualquiera de los submercados descritos anteriormente. Sin embargo, su incidencia sí parece disminuir conforme aumenta el nivel de ingreso. Para Chile, por ejemplo, la proporción de alquileres residenciales sin un contrato formal en el quintil más bajo se acerca al 60%, mientras que en el más alto es inferior al 20% (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

El tercer tipo de informalidad está relacionado con la no declaración de los ingresos provenientes del alquiler para evitar el pago de impuestos sobre los mismos. En México, por ejemplo, más del 90% de los propietarios no paga el impuesto debido, ni entrega recibos de estos pagos a sus inquilinos²⁷ (Salazar Cruz et al., 2012). Este tipo de informalidad tampoco corresponde de una manera estricta a las otras dos manifestaciones y puede presentarse en cualquier segmento de la demanda. Pero sí puede estar relacionado con el nivel de ingresos, 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 principalmente en los segmentos más altos del mercado (Reese et al., 2012).

Alquiler formal: regulación excesiva, asimetrías de información y altos costos de transacción

La explicación principal de las causas de las tres manifestaciones de informalidad resulta de la existencia de un marco regulatorio pesado y complejo que desincentiva la inversión formal en vivienda de alquiler. En particular, y en concordancia con la literatura

especializada, el control del nivel de rentas, junto con el largo y difícil proceso de reposición, disminuye los ingresos e incrementa los costos de operación desincentivando la oferta. Esto a su vez reduce el retorno a la inversión en un mercado que ya de por sí presenta un riesgo alto (Gilbert, 2012; Jaramillo e Ibáñez, 2002). En efecto, aparte de los riesgos y costos propios del sector que pueden afectar toda inversión en finca raíz —catástrofes naturales, cambios en las regulaciones de uso del suelo o tributarias, ciclos macroeconómicos y la depreciación física del inmueble—, el mercado de alquiler presenta otros riesgos y costos intrínsecos como son la probabilidad de vacancia, el riesgo de deterioro por mal uso, la falta de pago por parte del inquilino, y la incertidumbre del proceso de reposición (Peppercorn y Taffin, 2013).

Tanto el control de renta como las dificultades del proceso de reposición son un legado de los cambios regulatorios introducidos a mediados del siglo XX que favorecieron a los inquilinos frente a los propietarios-arrendadores en respuesta a presiones políticas. En su mayor parte, este marco regulatorio pro-inquilino se ha mantenido, aunque en la mayoría de los países se introdujeron en los años ochenta varias reformas que se profundizaron en los años 2000 y que apuntan a nivelar los intereses de unos y otros. En general, las principales reglas que norman este mercado en los países de la región son ahora las mismas del código civil, aunque en varios países el aumento de la renta continúa siendo regulado. En Colombia, por ejemplo, donde con una nueva ley aprobada en 2003 se intentó crear las condiciones para un aumento de la oferta, aun hoy el incremento de la renta no puede ser mayor que el Índice de Precio al Consumidor, y siempre y cuando la renta mensual resultante no exceda el 1% del valor de mercado de la propiedad. De la misma manera, el propietario-arrendador no puede solicitar depósitos de seguridad y solo puede terminar el contrato

²⁷ De hecho, anecdóticamente 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 renta residencial (Salazar Cruz et al., 2012).

por plena voluntad después de cuatro años, so pena de tener que compensar al inquilino monetariamente o en meses de renta²⁸ (Torres, 2012). En El Salvador, terminar un contrato 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 a la misma tasa (Vance, 2012).

El proceso de reposesión ante la falta de pago también ha mejorado pero continúa siendo prolongado, costoso y engorroso. En Colombia, por ejemplo, el tiempo de reposesión se ha reducido de un máximo de cinco años a un máximo de un año a partir de las modificaciones legales aprobadas en 2003, pero sigue siendo demorado teniendo en cuenta que durante ese lapso el propietario-arrendador no puede recolectar pagos (Torres, 2012). En Perú, el periodo puede ser de seis meses, pero puede aumentar hasta cuatro años dependiendo de la causa (Calderón, 2012). En Argentina, la reposesión puede durar de seis meses a un año, aunque es incierta y costosa (Reese et al., 2012). En Chile, el fallo puede demorar hasta un año pero dado que el desalojo exige certificación y acompañamiento de la fuerza pública, la reposesión efectiva puede tardar hasta dos años (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

A todo lo anterior se suma la imposibilidad de verificar el historial de pago de los inquilinos potenciales, dado que en la mayoría de los casos el pago de renta no es 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 solicitud y contratar firmas inmobiliarias especializadas, lo cual disminuye la demanda efectiva y aumenta los costos de transacción. En México, por ejemplo, un inquilino que presenta solicitud en el mercado formal tiene que demostrar que cuenta con un fiador con propiedad (en algunos casos en la misma ciudad donde quiere alquilar), prueba de ingresos regulares y depósitos de seguridad equivalentes a dos meses de renta (Salazar Cruz et al., 2012). En segmentos más

bajos los propietarios-arrendadores optan por acuerdos informales, cuyo riesgo intentan mitigar eligiendo los inquilinos potenciales entre personas conocidas o recomendadas.

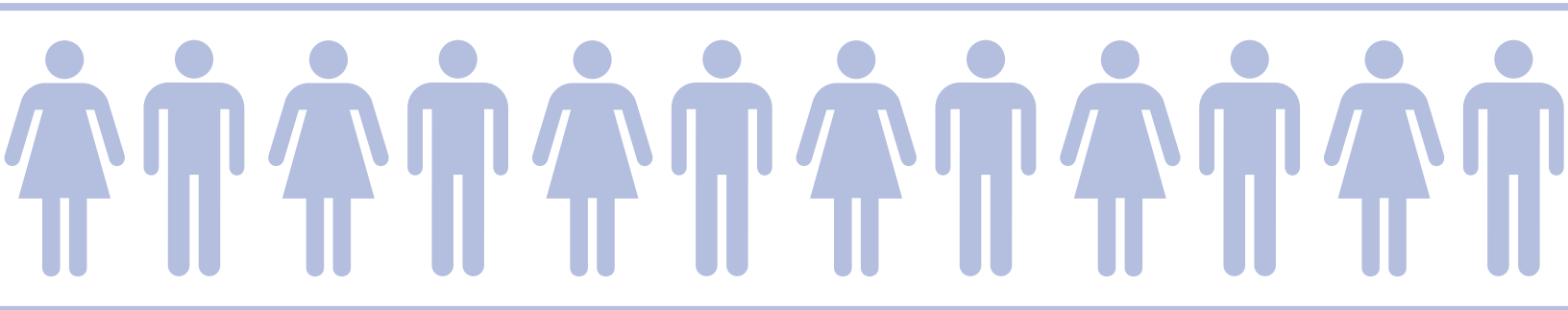
Es así como el riesgo inherente al mercado —exacerbado por el marco regulatorio—, junto con la imposibilidad de resolver asimetrías de información y los altos costos de transacción resultantes, crean un desincentivo a la oferta potencial. Una muestra de ello puede ser la alta incidencia de vivienda desocupada en la región. En efecto, la proporción de unidades vacías con respecto al total es de 18% en Argentina, 20% en México, 18% en El Salvador y 18% en Uruguay. Es cierto que parte de estas existencias está localizada en áreas afectadas por la recesión económica y/o la violencia, y que en muchos casos corresponde a viviendas de uso secundario o de recreo. Aun así, el porcentaje es alto si se compara con el caso de Estados Unidos. Allí, según el censo de 2010 la vivienda vacante fue solo del 11% en medio de una de las peores crisis del mercado inmobiliario de la historia. También es de suponer que algunas de estas viviendas se encuentran en oferta a la espera de un cliente en el mercado de alquiler o venta. En Argentina, cerca del 2,6% de las existencias está en esta condición. Con todo, incluso descontando estas viviendas, las que tienen usos secundarios y las que están vacías solo temporalmente, el número restante sobrepasa las 700.000 unidades y se acerca al 6% del total (Reese et al., 2012).

Pese a los costos y riesgos en el mercado de alquiler, en la mayoría de los estudios de caso no se verifica un patrón de aumento de las rentas en los últimos años (Gilbert, 2012). En Chile (Santiago, Concepción y Valparaíso), los gastos en vivienda para los inquilinos disminuyeron durante los años 2000, salvo para los segmentos más altos de la demanda (Sabatini, Brain

²⁸ Sin embargo, Gilbert (2012) anota que el efecto de este tipo de controles es aún incierto puesto que el aumento real o el valor de la renta resultante son algunas veces inferiores a lo que permite la ley. Esto sugeriría que, al menos en la actualidad, las limitaciones a las ganancias, si las hubiere, son más un efecto de la competencia que de la regulación.

y Mora, 2012). Mientras que en Colombia las rentas decrecieron en términos reales, en El Salvador se han mantenido y en Jamaica han disminuido (Torres, 2012; Vance, 2012; McHardy, 2012). De hecho, la información disponible no parece indicar que exista un problema estructural marcado de asequibilidad a la vivienda en alquiler. No obstante, tanto las entrevistas a los propietarios-arrendadores en la región, como

la información cualitativa disponible y el alto número de unidades de vivienda vacantes sugieren que la oferta de alquiler podría aumentar, lo cual se traduciría en precios más asequibles para la demanda. Para esto, el marco regulatorio debe incentivar una tasa de retorno suficiente para la oferta y propender a disminuir los costos de transacción y el riesgo de la operación.



Opciones para construir un mejor mercado de alquiler

Las medidas dirigidas a expandir el mercado de alquiler deben entenderse como parte de un marco general e integral de políticas habitacionales y urbanas basadas en el concepto de vivienda como servicio. Se trata de ofrecer entonces un continuo de opciones diferentes e imparciales que respondan a las preferencias y necesidades de diversos segmentos de la demanda de una manera flexible. En tal sentido, **las políticas de vivienda en alquiler deben ser un complemento —no un sustituto— a la vivienda en propiedad.** Asimismo, deben ser incrementales y contextualizarse para que respondan a espacios y lugares específicos.

La oferta

Estimular la oferta es esencial en un mercado caracterizado por su inelasticidad. Las estimaciones para mercados inmobiliarios más dinámicos como el de Estados Unidos sugieren una elasticidad precio de la oferta de la 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 alquiler, tal como sucede con la vivienda en general, es relativamente inflexible y se demora en responder a cambios en la demanda. Por lo tanto, aquellos estímulos que no incluyan incentivos a la oferta resultarían en incrementos en 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%²⁹ (O'Sullivan, 2009).

²⁹ Lo cual es aún más problemático si se tiene en cuenta que cerca de 70% de los posibles beneficiarios no recibe subsidio a la demanda debido a la existencia de restricciones fiscales. Es así como estos hogares se ven doblemente castigados al no tener subsidio y tener que pagar precios de renta más altos en el mercado (O'Sullivan, 2009).

En el caso de ALC, estimular la oferta es aún más importante pues existen diversos factores —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 según el rango de ingresos de la demanda. Dado que los mercados de vivienda tienden a satisfacer de una forma más o menos eficiente la de altos ingresos, para estos sectores las modificaciones a los marcos regulatorio y tributario serían las más apropiadas. Se trata de que en el corto plazo tales medidas incentiven a los propietarios de vivienda vacante y subutilizada a integrarla a 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 incentivos y subsidios directos a la producción de vivienda. Los subsidios propuestos deben ser explícitos, directos y transparentes, y figurar en partidas presupuestales que cuenten con fuentes de financiamiento específicas. Las políticas de incentivos tributarios (créditos fiscales, exenciones, exoneraciones, tasas diferenciales, entre otras) deberían solo utilizarse como segunda opción en tanto ocultan el valor real del subsidio y crean ineficiencia en el recaudo. Por su parte, deben evitarse aquellos subsidios que afecten a los precios relativos —como el de las tasas de interés— no solo porque crean ineficiencias asignativas, afectando así a las decisiones de inversión de los agentes económicos, sino además porque su sostenibilidad fiscal es difícil de cuantificar en el largo plazo.

Oferta en pequeña escala

La existencia de una proporción considerable de viviendas que no están habitadas representa una oportunidad para ampliar 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 suplementar sus ingresos.** Por esto, los gobiernos deben crear las condiciones para que las unidades deshabitadas sean puestas en el mercado de alquiler. Esto aplica principalmente a aquella parte de la oferta potencial que los propietarios mantienen por fuera del mercado como inversión de capital. Para estos casos, la oferta efectiva puede expandirse mediante un marco regulatorio que facilite la reposición del bien inmueble y disminuya así el riesgo financiero, y mediante la introducción de productos bancarios que incentiven a hogares con vivienda propia totalmente pagada a tomar segundas hipotecas para comprar y alquilar unidades. Un ejemplo de ello es el programa Compre para Arrendar de Gran Bretaña implementado en 1996, el cual contribuyó a aumentar en casi un 60% el número de personas en vivienda privada de alquiler entre 2001 y 2008 (UK Department for Communities and Local Government, 2010).

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 y permitir deducir costos como los gastos de operación, la depreciación de los activos y las pérdidas. Por ejemplo en Alemania, uno de los países con mayor penetración del mercado de alquiler, se aplica este tipo de políticas para beneficiar a los pequeños propietarios-arrendadores privados, los cuales representan cerca del 60% de la oferta. En una encuesta realizada en 2007, estos últimos declararon que en su decisión de 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 en pequeña escala en el corto plazo es diseñando los proyectos de vivienda social de manera que los programas de regularización se puedan ampliar y complementar con incentivos financieros y asistencia técnica para la expansión de viviendas; con el objeto de que

se construyan habitaciones, pisos y estructuras semi-independientes destinadas al 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). En un estudio de 250.000 predios en 17 Unidades de Planeamiento Zonal en Bogotá se estima que se podrían producir más de 150.000 viviendas de dos pisos aprovechando mejor la infraestructura regularizada y las redes económicas consolidadas. Igualmente, se buscaba que esta política también contribuyera a reducir la vulnerabilidad a los eventos sísmicos con la debida asistencia técnica (Cities Alliance, 2006).

Oferta comercial en gran escala

A más largo plazo, las opciones anteriores probablemente tengan que ser complementadas con incentivos que estimulen la construcción de vivienda directamente para alquiler. Si bien no se tienen 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. Además, la regularización de 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 creen nuevos asentamientos informales. Es cierto que los programas del estilo *Compre para Arrendar* del Reino Unido, al cual se aludió anteriormente, 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 alquilar en gran escala puede incrementar el dinamismo del sector y generar una industria con capacidad de aumentar significativamente el mercado.**

Dos de las principales restricciones para la oferta de vivienda en alquiler en gran escala son la complejidad de administrar estas operaciones y la falta de financiamiento específico para una actividad en la que el riesgo y el periodo de maduración de la inversión pueden llegar a ser significativos. Estos factores fueron señalados en todos los estudios de caso 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 en alquiler hayan sido consideradas ineficientes e insostenibles. La razón es que los gobiernos en general no han sido efectivos en el cobro de las rentas y el mantenimiento de la vivienda.

Por estas razones, 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 menos favorecidos de la demanda. Por ejemplo, hacia el año 2001 las instituciones de vivienda social representaban las dos terceras partes de la vivienda en alquiler en el Reino Unido, mientras que en Dinamarca se acercaban a la mitad y en Irlanda a las tres cuartas partes (UN-HABITAT, 2003). Apoyar a estas cooperativas y organizaciones no gubernamentales con incentivos financieros y capacitación puede constituir una valiosa oportunidad para desarrollar oferta de vivienda en alquiler, dado que estas acumulan conocimiento especializado y pueden alcanzar economías de escala que hagan más eficiente la operación, disminuyendo así 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 alquiler es operada por grandes corporaciones. Los REITS (Real Estate Investment Trusts) 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. Es por ello que tales servicios son prestados por compañías especializadas asociadas a los REITS o subcontratadas (Peppercorn y Taffin, 2013). Los fondos de inversión inmobiliaria pueden constituirse entonces en un vehículo para aumentar la oferta y generar una operación sostenible. En Colombia, por ejemplo, ya se han introducido incentivos para desarrollar fondos de inversión inmobiliaria 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 y no en subsidios directos y transparentes como los sugeridos en estas recomendaciones. En Estados Unidos, por ejemplo, el Crédito Tributario para Vivienda de Bajos Ingresos (Low Income Housing Tax Credit o LIHTC por sus siglas en inglés) 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 4 ó 9% del costo total de desarrollo para cada año por un periodo 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, y determinan

que el 20% de los residentes deben tener un ingreso igual o menor al 50% del ingreso medio para el área, o que el 40% de los residentes deben tener un ingreso igual o menor al 60% del ingreso medio para el área (O'Sullivan, 2009).

La demanda

Para que los hogares de menores ingresos puedan acceder a estas unidades, los incentivos a la oferta deben ser complementados con incentivos a la demanda. En primera instancia, **las administraciones tributarias deben equilibrar la carga impositiva de la tenencia en alquiler respecto a 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 es importante reconsiderar los impuestos prediales, pues cuando estos son muy bajos pueden constituirse en un aliciente adicional para la tenencia en propiedad. El caso de ALC es ilustrativo a este respecto, pues allí la recaudación por este concepto representa el 0,30% del PIB de la región comparado con 1,15% de los países de la OCDE (Bonet, Muñoz y Pineda, en preparación).

El uso de subsidios directos también es necesario. La razón es 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 esta sea asequible. El caso de Brasil así lo confirma. En ese país se calcula que 9,1% de la demanda está conformado por familias que carecen de cualquier ingreso monetario, mientras que cerca de dos 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 del ingreso e indigentes, jóvenes, estudiantes, mujeres cabeza de hogar, adultos mayores, población en situación de emergencia como desplazados o víctimas de violencia e incluso hogares propietarios en vivienda con riesgo ambiental y financiero.

Los subsidios a la demanda deben ser complementarios al deseo de vivienda propia, lo cual es un requisito político en una región donde la mayoría de la población declara querer ser propietaria en un futuro. Por esto, un hogar 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 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 desarrollar historial crediticio.

Asimismo, los subsidios a la demanda deberán basarse en el concepto de corresponsabilidad. Esto implica que los beneficiados deberán cubrir una parte de la renta con el propósito de que tengan incentivos para buscar acceso a una mejor vivienda conforme aumentan sus ingresos. También es deseable que 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 los Estados Unidos conocido como “Sección 8” es un buen ejemplo de una intervención que cumple con estas características. Este cubre la diferencia entre el 30% de los ingresos del hogar y la renta de mercado vigente en el área. Al suplementar 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).

El marco institucional

Fijación de rentas y proceso de reposición

El impacto negativo que tuvieron los controles de renta y el difícil proceso de reposición para la oferta de vivienda de alquiler en la región hacia mediados del siglo XX demuestran la necesidad de equilibrar los intereses de los propietarios-arrendadores con los de los inquilinos. En efecto, casos como los de Alemania y Suiza — donde los gobiernos han seguido políticas de vivienda sin sesgos de tenencia— sugieren que es posible proporcionar seguridad de tenencia para los arrendatarios, al tiempo que se ofrece un ambiente de seguridad, rentabilidad y confianza al arrendador. La literatura sugiere que **un marco jurídico equilibrado puede incluir controles de renta, si bien estos deben ser determinados en relación con los valores de mercado en el área y modificables 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 la renta cobrada sea libre dentro de parámetros establecidos; unidades vacantes en las que la renta no esté controlada sino referida a límites razonables (valores vigentes en el área); y unidades en las que el mismo inquilino renueve el contrato donde el aumento de la renta esté indexado a la inflación. De cualquier forma, los cambios deben ser graduales para evitar abusos, flexibles para responder a 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 reposición, 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 arbitramento, también se deben crear incentivos y multas para evitar la tendencia de los inquilinos incumplidos a evadir arreglos previos a la decisión judicial o el desalojo, y a permanecer en la unidad sin

pagar renta mientras dura el proceso³⁰. 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 reposición del cobro de rentas atrasadas. Con ello se garantiza que el propietario-arrendador disminuya las pérdidas en un corto plazo y que pueda recuperar parte de las rentas en un proceso judicial separado (UN-HABITAT, 2003).

Para que se puedan aplicar el derecho y la conciliación, en las relaciones de propietario-arrendador e inquilino se recomienda generalizar el uso de contratos estandarizados en que se describa la unidad, se fijen la duración y monto de la renta, y se 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 en los casos de estudio se evidenció que tanto los inquilinos como los propietarios-arrendadores desconocen los procedimientos establecidos. Es igualmente aconsejable que temas a menudo conflictivos como los deberes de mantenimiento, los derechos por mejoras, y los pagos de cuotas de administración y servicios públicos queden debidamente establecidos en los contratos estándar. En 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 alquiler en América Latina y el Caribe, las dificultades para la reposición 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 recurso 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, esta herramienta puede facilitar el crecimiento y consolidación del mercado de alquiler, 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 FGA (Fondo de Garantía de Alquileres), introducido en 2006 en Uruguay es un mecanismo útil, ya que proporciona un seguro de pago al propietario-arrendador para inquilinos de bajos ingresos que clasifiquen al programa según ciertos límites en el nivel de ingreso y el valor de la renta.** 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 durante tres meses, se inicia el proceso de reposición 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 estos, el 18% correspondía a morosos y solo el 2% del total ha tenido que pasar por procesos de desalojo (Moya, 2011).

³⁰ El caso de Chile es ilustrativo en este aspecto, pues apenas el 40% de los casos se resuelve por acuerdos de conciliación, mientras que en los restantes se prefiere esperar a la decisión judicial para “ganar tiempo” (Sabatini, Brain y Mora, 2012).

Además de los seguros de garantía, las asimetrías de información podrían reducirse si las entidades del sector publicarán cifras sobre la renta a pagar por área, tal y como se hace en Estados Unidos y en Alemania. Por otra parte, reportar casos de falta de pago de renta a las centrales de información financiera puede ayudar a los propietarios-arrendadores a filtrar mejor los inquilinos potenciales sin necesidad de imponer exigencias que dificulten el acceso a vivienda en alquiler. 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 de 30 a 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, mostraron 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 siendo ocupado por hogares de bajos ingresos (Rosenthal, 2008), esta proporción es mejor que la de los proyectos estrictamente públicos, donde generalmente no se registra integración de familias de niveles de ingresos medios o altos. Más aún, al ofrecer puntos adicionales a los urbanizadores que participan en el proceso competitivo de asignación de los créditos tributarios sobre 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 localizan por partes iguales en sectores censales de ingreso medio alto (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 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 oferta de vivienda asequible en alquiler en áreas de mayor demanda. Por ejemplo, el ordenamiento territorial inclusivo (*Inclusionary Zoning*) es una herramienta que requiere que los urbanizadores incorporen un porcentaje de unidades de vivienda de interés social 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).

La formulación de una política de alquiler debe ser articulada explícitamente con las herramientas de planificación urbana. Su conjunción 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 ha sido tradicionalmente identificada como el impedimento más importante a la construcción de vivienda para hogares de bajos ingresos y una de las principales causas de la urbanización informal (Smolka, 2003).

Conclusiones

El mercado de alquiler puede ser un instrumento clave de la política de vivienda en América Latina y el Caribe. Esto en la medida en que constituye una alternativa válida de vivienda social con mayor potencial de

sostenibilidad fiscal, una opción flexible para responder a las preferencias de ciertos sectores de la demanda, y una oportunidad para ofrecer mejores localizaciones y desincentivar el desarrollo periférico de baja densidad.

Los hallazgos del estudio mostraron que, aunque ALC es una región de propietarios, la propiedad no siempre fue la principal forma de tenencia en las áreas urbanas y que el alquiler continúa siendo significativo, en particular en ciertos segmentos de la demanda. También se constató que el alquiler no decrece con el ingreso de los hogares demandantes; no es de mala calidad; es más central, denso, y accesible; y que su oferta es diversa, privada y en pequeña escala. Asimismo, se verificó que el mercado formal se encuentra limitado por regulaciones, asimetrías de información y altos costos de transacción.

Por estas razones, los gobiernos de la región deben incluir al alquiler como una opción adicional en la política de vivienda. Esta modalidad de tenencia debe entenderse como parte de un marco general e integral de políticas habitacionales y urbanas basadas en el concepto de vivienda como servicio que ofrezca, de manera imparcial, un continuo de opciones variadas que respondan a las preferencias y necesidades de diferentes segmentos de la demanda de una manera flexible. Así, las políticas de vivienda en alquiler deben ser un complemento, no un sustituto, a la vivienda en propiedad, responder al contexto y ser incrementales para que se adecuen a espacios y lugares específicos. Es así como el alquiler puede convertirse en parte de la solución a los problemas de vivienda que aún aquejan a la región.

Referencias

- Abiko, A., L. R. de Azevedo Cardoso, R. Rinaldelli y H. C. Riogi Haga. 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). También 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 inédita 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. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Río de Janeiro. Disponible en <http://www.worldbank.org/urban/symposium2005/papers/abramo.pdf>
- American Community Survey. 2006. Disponible en <http://factfinder2.census.gov/faces/nav/jsf/pages/searchresults.xhtml?refresh=t>
- Aristizábal, N. y A. Ortiz. 2002. Are Services More Important than Titles in Bogotá? En G. Payne, editor. *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure for the Urban Poor*. Londres: ITDG Publishing.
- Belsky, E. y R. B. Drew. 2008. Overview: Rental Housing Challenges and Policy Responses. En N. Retsinas y E. Belsky, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Blanco, A., C. Bouillon, V. Fretes, A. Muñoz. 2012a. To Buy or Not To Buy: Expanding the Rental Housing Market. En C. Bouillon, editor. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 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. Ponencia presentada durante la Cuadragésima Segunda Conferencia Anual de la Asociación de Asuntos Urbanos (UAA), Pittsburgh, PA, abril.
- Bonet, J., A. Muñoz y C. Pineda (en preparación). 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, editor. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bouillon, C., A. Azevedo, N. Medellín y C. Boruchowicz. 2012. Two Bedrooms, Two Bathrooms, and a Big Yard? Housing Demand in Latin America and the Caribbean. En C. Bouillon, editor. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Calderón, J. 2012. Estudio de mercado de alquileres en Perú. International Development Bank.
- Cerrutti, M. y R. Bertoncello. 2003. Urbanization and Internal Migration Patterns in Latin America. Centro de Estudios de Población Argentina. Documento preparado para la Conferencia sobre Migración africana en una perspectiva comparativa. Johannesburg, Sudáfrica, 4–7 de junio. Disponible en <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/1-Cerrutti.pdf>
- Cities Alliance. 2006. Colombia: Housing and Land for the Urban Poor. http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/DDUPA/Desarrollo_Urbano/TITULO_03_D01_Cities%20Alliance_UCL.pdf
- Doebels 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, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). S.f. Statistics and Economic Projections Division, Social Statistics Unit. Tabulaciones especiales de los datos correspondientes a las encuestas de hogares de cada país.
- Eulich, W. y L. Villagran. 2013. In Mexico, Low-income Homeowners Watch their Dreams Crumble. *The Christian Science Monitor*, 26 de 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, editores. *Rethinking the Latin American City*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, pp 98–109.
- Gilbert, A. 1998. *The Latin American City*. Londres: LAB.
- . 1999. A Home is Forever? Residential Mobility and Homeownership in Self-help Settlements. *Environment and Planning*, A 31(6): 1073–1091.
- . 2012. Rental Housing in Latin America: A Comparative Statement. Documento de Trabajo (en preparación). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Global Property Guide. 2013. Disponible en <http://www.globalpropertyguide.com/country-comparison#result>
- Hackworth, J. 2007. *The Neoliberal City: Governance, Ideology, and Development in American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- HOFINET (Housing Finance Information Network). 2013. Disponible en <http://www.hofinet.org/>
- Holtzclaw, J., R. Clear, H. Dittmar, D. Goldstein y P. Haas. 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.
- Jaramillo S. y M. Ibáñez. 2002. Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia. Documento de Trabajo. Universidad de los Andes, Bogotá. Disponible en <http://economia.uniandes.edu.co/var/rw/archivos/cede/documentos/D2002-14.pdf>
- Landis, D. J. y K. McClure. 2010. Rethinking Federal Housing Policy. *Journal of the American Planning Association*, Vol. 76, No. 3, verano.
- Macedo, J., A. Blanco y J. Cannon (en preparación). Not all Informal Settlements are Created Equal: Bogotá and Curitiba Compared.
- McHardy, P. 2012. Rental Market Study in Jamaica. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

- MECOVI (Mejoramiento de las Encuestas de Hogares y Medición de las Condiciones de Vida). Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Mills, E. y B. Hamilton. 1989. *Urban Economics*. Glenview, IL: Scott, Foresman, and Company.
- Minnesota Population Center. 2013. Integrated Public Use Microdata Series (IPUMS), International Version 6.2 [Base de datos legible por máquina]. University of Minnesota, Minneapolis.
- 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. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- 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.
- NUMBEO. 2013. 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*. New 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, Universidad de Warwick, Departamento de Economía.
- Pasternak, S. y C. D’Ottaviano. 2012. Investigación sobre Moradia de Aluguel no Brasil. Relatório. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Pendall, R. 2008. From Hurdles to Bridges: Local Land-Use Regulations and the Pursuit of Affordable Rental Housing. En N. Retsinas y E. Belsky, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Peppercorn, I. y C. Taffin. 2013. *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets. Directions in Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Perry, G. E., W. F. Maloney, O. S. Arias, P. Fajnzylber, A. D. Mason y J. Saavedra-Chanduvi. 2007. *Informality: Exit and Exclusion*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Rebucci, A., A. Galindo, F. Warnock y V. Warnock. 2012. Too Small to Thrive: The Housing Market. En C. Bouillon, editor. *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Reese, E., F. Almansi, J. del Valle y A. Juan. 2012. El mercado de alquiler de vivienda en la Argentina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Retsinas, N. P. y E. S. Belsky, editores. 2002. *Low-Income Homeownership: Examining the Unexamined Goal*. Washington DC: Brookings Institution Press y Joint Center for Housing Studies at Harvard University.
- Rojas, E. y N. Medellín. 2011. Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean 1995–2006. IDB Working Paper Series No. IDV-WP-289. Sector de Capacidad Institucional y Finanzas. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Rosenthal, S. 2008. Where Poor Renters Live in Our Cities: Dynamics and Determinants. En N. Retsinas y E. Belsky, editores. *Revisiting Rental Housing: Policies, Programs, and Priorities*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Ruprah, I. 2009. The Housing Gap in Latin America: 1995–2015. Oficina de Evaluación y Supervisión. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.

- Ruprah, I. y L. Marcano. 2007. A Meta-Impact Evaluation of Social Housing Programs: The Chilean Case. OVE Working Paper No. 02/07. Oficina de Evaluación y Supervisión. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sabatini, F. 2003. La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Serie Azul No. 35, julio. 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. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Salazar Cruz, C., C. Puebla Cadena, G. Ponce Sernicharo y R. Flores Arenales. 2012. La vivienda en renta en México. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- SILC Euro (European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC). S.f. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- 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. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. Disponible en <http://www.territorioysuelo.org/documentos.shtml?x=11389529>
- . 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.
- The Economist*. 2009. Labour Mobility: The Road not Taken. Disponible en: http://www.economist.com/node/13331109/print?story_id=13331109
- Torres, J. E. 2012. Estudio sobre el mercado de vivienda en alquiler en Colombia 2012: Bogotá y dos ciudades principales. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Turner, J. 1976. *Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments*. Londres: Marion Boyars.
- UK Department for Communities and Local Government. 2010. English Housing Survey: Headline Report 2008–09. Londres.
- UN-HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). 2003. Rental Housing: An Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries. Nairobi, UN-HABITAT.
- . 2012. Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una nueva transición urbana. Nairobi, UN-HABITAT.
- Vance, I. 2012. The Rental Market in Latin America and the Caribbean: El Salvador Case Study. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Ward P. 2003. Land Regularization in Latin America: Lessons in the Social Construction of Public Policy. Documento de Trabajo. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA. Disponible en 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.

Esta investigación demuestra la importancia del alquiler y su potencial en la solución de los principales problemas habitacionales como los déficits cuantitativos y cualitativos, la limitada asequibilidad, y la segregación espacial. Actualmente 1 de cada 5 hogares renta su vivienda en la región siendo aún más prevalente en algunos de los grupos de población que están creciendo más como los jóvenes, los hogares unipersonales, los divorciados y los adultos mayores. Esto sugiere que apoyar el alquiler puede ayudar a satisfacer mejor las preferencias de la demanda y a crear mayor movilidad residencial y laboral.

Instituciones para la gente

