

Este texto, adecuadamente sustentado, está dedicado a estudiar las diversas prácticas usadas en el ámbito de la vivienda de alquiler, cuyas recomendaciones podrían aplicarse en América Latina. El trabajo fue realizado por Edward Glaeser (autor de *El Triunfo de las Ciudades*) Peter M. Ward (profesor de la Universidad de Texas en Austin y decano de Investigación) y Luis F. Henao (ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia).

El texto comprende un resumen ejecutivo y 13 capítulos. En los tres primeros se elabora un marco de análisis que aborda temas referidos a (a) el alquiler como oportunidad para mejorar las políticas de vivienda, (b) la realidad del alquiler en América Latina y el Caribe, y (c) las experiencias europeas, norteamericanas, africanas y asiáticas respecto a la vivienda en alquiler. Los nueve capítulos siguientes están dedicados a experiencias en 19 áreas metropolitanas de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Jamaica, México, Perú y Uruguay, situaciones, problemas y soluciones similares que se comparan; y el último capítulo contiene las conclusiones y recomendaciones generales de las hechas a partir de dicho análisis comparativo.

### El marco de análisis

Como marco de análisis, se señala que la concepción de la política de vivienda en la mayor parte de países de América Latina no hace hincapié en su rol esencial de servicio, que debiera satisfacer las exigencias del mercado en cuanto a la variedad, calidad y oportunidad de la oferta. Por el contrario, se hace un severo cuestionamiento de la promoción generalizada de la vivienda en propiedad como un solo modo específico de tenencia, la cual impacta negativamente en la movilidad de los trabajadores, aumenta el riesgo financiero, promueve el crecimiento urbano periférico en baja densidad y tiene un efecto pernicioso de sobrecarga en las finanzas públicas.

Se plantea la vivienda de alquiler como una alternativa, no solo porque ofrece mayor flexibilidad a la demanda en las zonas y sectores donde se consigue empleo formal e informal, sino, además, porque contribuye a



### BUSCO CASA EN ARRIENDO

#### Promover el alquiler tiene sentido

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

Banco Interamericano de Desarrollo, División de Gestión Fiscal y Municipal del Sector de Instituciones para el Desarrollo, 2014.

Reseña por

Raúl Flórez García-Rada<sup>(\*)</sup> y Manuel Zubieta Vidal<sup>(\*\*)</sup>

densificar las zonas centrales de las ciudades, donde los costos de transporte son menores, y hay mejor equipamiento social, más seguridad, y mayor acceso a la información y la cultura, lo cual permite lograr mayor inclusión social: disminuir el gasto en vivienda.

### *La realidad del alquiler más allá de América Latina*

Respecto de la realidad del alquiler fuera de América Latina, se describen en términos generales las políticas de vivienda de alquiler de Europa, África y Asia, aunque con algunas limitaciones en los datos que dificultan una comparación más precisa entre los diversos casos. Sin embargo, se presenta un panorama que puede guiar a los lectores a profundizar su conocimiento.

En cuanto al caso del Reino Unido, se plantea que el capitalismo de mercado y la propiedad privada han enmarcado sus economías en tiempos modernos, y sus mercados de crédito han sido profundos y capaces de financiar la construcción de vivienda, que ha sido atractiva gracias a la demanda del mercado y la regulación pública. En 1918, 75% de la población alquilaba su vivienda, porcentaje que disminuyó a través de los años hasta alcanzar el 25%. Desde mediados de los años 50 hasta mediados de los años 80, el Gobierno construyó viviendas sociales para el 20% de hogares, y la venta por hipotecas se extendió muy rápidamente. En la década de los años 80 la vivienda de alquiler se había reducido al 15%, su punto más bajo hasta entonces. Con la llegada de M. Thatcher, el Estado se alejó la vivienda social de alquiler, y la inversión pasó al sector privado; a los inquilinos de las

(\*) Ex viceministro de Vivienda, administraciones de V. Paniagua y A. Toledo (1999-2001).

(\*\*) Asesor principal de ese portafolio.

Building Associations se les permitió comprar sus viviendas con descuentos de hasta el 50% del valor. Paralelamente se facilitaron los desahucios; con ello, la cantidad de arrendatarios pasó de 2.4 millones a 3.8 millones en 2009. En la actualidad, adquirir una propiedad es cada vez más difícil para los jóvenes: por ejemplo, entre 1991 y 2010, el porcentaje de propietarios entre 25 y 30 años ha caído del 67% al 47%. La proporción de jóvenes que alquila y/o comparte un inmueble es cada vez mayor.

En Europa continental, al igual que en el Reino Unido, Italia, España y Holanda, la vivienda de propiedad es ampliamente mayoritaria. En Alemania y Suiza, sin embargo, no existe la misma tendencia; la vivienda de propiedad conforma únicamente el 34% en Suiza y el 42% en Alemania. En ciudades grandes la proporción es mucho más baja: 11% en Berlín, 16% en Ginebra y 23% en Zúrich. Ello es resultado de una política que ha reducido los incentivos para la compra de viviendas. Las exigencias para la compra son muy altas: por ejemplo, se exige el 20% de cuota inicial y existe un bajo nivel de subsidios. En Suiza las viviendas de alquiler se reparten entre particulares independientes (57%) y empresas de bienes raíces (22%). Tanto en Alemania como en Suiza, existe el control de alquileres, aunque hay flexibilidad para mantener la rentabilidad de las inversiones.

En cuanto a las viviendas edificadas especialmente para trabajadores industriales, se afirma que estas fueron construidas por el correspondiente sector privado. En los Países Bajos estas fueron construidas de manera limitada por asociaciones filantrópicas. La posguerra marcó un hito importante en Europa, ya que el sector privado no podía atender viviendas económicas de alquiler dada la gran destrucción. En varios países, como Alemania, Países Bajos y Francia, se impulsaron las viviendas de alquiler "sociales o públicas", construidas por el Estado de acuerdo a diversas modalidades. En Holanda, estas representaban el 42% del stock en 1990 y todavía el 36% en 2011. En Dinamarca, el 19%; en Francia, el 18%; en Irlanda, el 9%; en Bélgica, el 7% (2011). El punto más alto tuvo lugar durante los años 60 y el comienzo de los 70. En París, desde 1953 hasta mediados de los años 80 se construyeron 400 conjuntos de 500 viviendas cada uno (200'000 viviendas).

Los casos de Estados Unidos y Canadá también son revisados en el libro, y al respecto se destaca la prioridad de la vivienda en propiedad. La vivienda social en EE.UU. ha significado alquiler subsidiado, aunque con el tiempo las políticas implicaron menos contribuciones de inquilinos, con lo cual se afectó su sostenibilidad. En 2010 se estimaba que el gasto en mantenimiento ascendía a US\$ 30,000 millones. No es frecuente la rotación de inquilinos, aunque, a pesar de ello, en Nueva York y Los Ángeles la mayoría de hogares son alquilados. Posteriormente el estudio evalúa cifras y estamentos sociales para explicar lo que finalmente causó la burbuja inmobiliaria de 2006.

En cuanto a la antigua Unión Soviética y Europa del Este, indica que la abolición de la propiedad privada de viviendas se mantuvo hasta la caída del muro de Berlín; entonces se privatizó gran parte del stock, lo cual aumentó su precio por unidad. Los problemas centrales que complican la implementación de una adecuada política de vivienda de alquiler son el aumento del costo de la vivienda, la recesión económica que aún se mantiene y la inestabilidad de los mercados inmobiliarios. Sin embargo, el número de habitantes es relativamente estable, si no está en disminución, lo que constituye una ventaja en comparación a la dinámica poblacional de América Latina.

En el caso de China, antes de la década de los años 80 se eliminó el alquiler privado, que adquirió el estatus de ilegal. Hubo *derechos de tenencia de hierro* casi tan fuertes como los derechos de propiedad, pero a costa de vivienda hacinada. Luego, el texto explica la política de los últimos 30 años, periodo en el que tiene lugar el paso de una economía planificada a un sistema de mercado, lo cual eleva el estándar a 6.7 m<sup>2</sup> por habitante en 1990 y, después, a 15.8 m<sup>2</sup> en nueve ciudades. Otra problemática que se analiza es el paso de la población rural a urbana y cómo se aloja en edificios altos no autorizados. Sin embargo, la combinación de políticas de gobierno y participación del sector privado ha permitido avances en el suministro de viviendas de alquiler.

La situación de África y el resto de Asia, semejante a la de América Latina, se analiza estableciendo algunos paralelos, aunque no se ofrecen mayores cifras que sustenten las descripciones. La marginalidad, el crecimiento

urbano por migración y la incapacidad de los Estados centrales para ofrecer viviendas directamente construidas han ocasionado el desarrollo de periferias, aunque con mejores sistemas de movilidad incluso que en las primeras etapas de los desarrollos suburbanos europeos. La autoconstrucción fue aceptada por los organismos internacionales, que promovieron programas de mejoramiento de barrios y lotes con servicios. En 2004 se estimó que el 64% de la población de El Cairo vive en zonas informales. La vivienda construida por el Estado se ha desarrollado únicamente en algunos estados petroleros ricos. Luego de su independencia de los poderes europeos, a mediados de los años 50, se fijaron limitaciones para alquileres muy bajos, lo que impidió a los Estados la construcción de más viviendas. La solución para viviendas de propiedad también bajó sus estándares de calidad, y se acusó a las empresas por construir tugurios oficiales. En el texto se señala que el aumento de vivienda de alquiler sin títulos formales está en aumento, pero no se menciona su porcentaje en relación al total.

### Relevancia para América Latina

En las conclusiones se establecen algunos paralelos, en términos cualitativos, de manera muy resumida. Así, se mencionan la menor escala de intervenciones estatales en relación a las grandes economías, el crecimiento poblacional sostenido en relación al estancamiento europeo, la debilidad de los derechos de propiedad, los subsidios gubernamentales, y la predominancia de la expectativa en América Latina, como en la mayoría de países de libre mercado, de ser propietario en vez de inquilino. Se concluye brindando algunas alternativas, entre ellas la creación de incentivos moderados, libre de excesos, como los del caso norteamericano, y la inclusión de subsidios para vivienda de alquiler, que se consid eran fundamentales.

### La realidad del alquiler en Brasil y Colombia

Ofrecemos un resumen de los casos de Brasil y Colombia, a manera de muestra del análisis que se realiza en el libro. Se había examinado el caso peruano, pero se le ha dejado para una reseña posterior, más completa, dado que Julio Calderón presenta un amplio artículo en este mismo número de *Wasi* en el que aboga por una política de vivienda de alquiler.

**El caso brasileño.**<sup>1</sup> Resulta de gran importancia conocer las magnitudes de la vivienda de alquiler en Brasil como un todo, así como las particularidades de sus grandes áreas metropolitanas. Así, en 2010, las viviendas en alquiler alcanzaban el 18,32% del stock nacional, que aumentaba a 20,6% en Salvador, 22,5% en Curitiba y 24,8% en el AM Sao Paulo, con tendencia al alza en esas ciudades y todo el país.

La segregación espacial en todo Brasil se traduce en 3'225.000 habitantes que residían en favelas (5,61%), pero, en las tres ciudades examinadas, los inquilinos residentes en áreas pobres ocupaban alrededor del 9% de las viviendas. En Sao Paulo, la proporción predominante de alquiler se ha mantenido en la banda central, que incluye el centro histórico de la ciudad y algunos barrios más pobres y degradados, con una gran concentración de favelas, además de pequeñas propiedades de tipo *kitchenette*. Los distritos con mayor porcentaje de viviendas alquiladas se encuentran en la región central del municipio. Esta situación es similar en Salvador y Curitiba, donde el 30% de las viviendas en alquiler se concentra en las zonas centrales de la ciudad. El monto mensual del ingreso familiar destinado a la vivienda en alquiler promedia el 23% en las tres ciudades.

En el informe se da cuenta de los programas y proyectos de vivienda en alquiler, sus éxitos y deficiencias. Cabe resaltar el Programa de Alquiler Residencial, que ofrece una opción a compra mediante cuotas mensuales de 7% del valor de la vivienda durante 15 años (*leasing*). La mayor eficacia de los programas aplicados en Sao Paulo (Parque do Gato, Complejo Olarias y Vila dos Idosos), y aquellos promovidos en Curitiba ( Empresa Municipal de Vivienda) y en Salvador Bahía (Empresa de Vivienda y Urbanizaco), obedecería a que la estructura federativa del país permite impulsar políticas de vivienda dentro de cada área metropolitana mediante programas y proyectos focalizados de los cuales se obtiene enseñanzas inmediatas, en contraposición con las políticas nacionales generales que se siguen en países como Colombia, Chile y Perú, las cuales soslayan los matices locales y regionales. Asimismo,

1. "El Alquiler de Vivienda en Brasil: Limitaciones y Perspectivas", por S. Pasternak y C. D'Ottaviano

se resalta las severas dificultades de la administración de los conjuntos de vivienda en alquiler de Sao Paulo debido al incumplimiento de pago de las cuotas, el traspaso inconsulto de las viviendas entre hogares y el deterioro incontrolado de las unidades, todo lo cual evidencia las fallas en la concepción del modelo de la oferta pública/estadual de vivienda en alquiler.

**El caso colombiano.**<sup>2</sup> Si bien el informe enfatiza los casos de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, también es amplio el tratamiento de la situación nacional de la vivienda y del inquilinato en particular.

Las viviendas en alquiler superan porcentualmente al caso brasileño, con 31% del stock nacional. La ciudad de Bogotá lidera la oferta de las mismas, tanto en volumen como en crecimiento, con niveles cercanos al 46% (En Bogotá seis de cada diez viviendas están en alquiler), seguida de Cali con un porcentaje un punto menor. Si bien el stock de este tipo de tenencia creció en 100% entre 1985 y 2005, al comparar el número de viviendas propias con las viviendas alquiladas, estas últimas no se han incrementado tanto en términos absolutos (censos de 1964, 1985 y 2005). En Bogotá los inquilinos están en mejor condición económica que los de las regiones Atlántica y de Antioquia (Medellín).

Asimismo, la situación deficitaria de las viviendas en alquiler se explicaría al señalarse que 4 de cada 10 viviendas constituyentes del déficit cualitativo son viviendas para alquilar. El mercado de alquiler habría crecido en parte a causa del déficit cuantitativo, ya que no se construye en proporción con la formación de hogares.

No hemos hallado cifras que expliquen la segregación espacial más allá de la escasez del suelo urbano para vivienda de bajos ingresos. En efecto, se afirma que el suelo urbano es muy caro, a excepción de esquemas como el Metrovivienda de Bogotá, que ofrece viviendas con habilitación urbana conjunta. Los inquilinos que habitan en el Centro y zonas adyacentes de Bogotá y Medellín se emplazan según un patrón radial/gravitacional sin que haya una segregación espacial explícita, aunque existen asentamientos hu-

manos informales donde se expresa la segregación socioeconómica aludida.

El informe pone en relieve el comportamiento del arrendador privado como alternativa a los sistemas públicos de vivienda en alquiler que apreciamos en Brasil. Se ratifica, como en el caso peruano, que los hogares de bajos y medios estratos alquilan parte de sus viviendas (cuartos) para generar más rentas. Se estima un alquiler medio mensual nacional de US\$ 145, que equivaldría al 10% del ingreso mensual (2008). Este se eleva a US\$ 163 en Antioquia y US\$ 190 en Bogotá.

Los empresarios colombianos consideran que la mayor traba para el crecimiento de la vivienda en alquiler reside en la inseguridad jurídica para la restitución del inmueble, de forma similar a lo expresado en el caso brasileño.

Entre las propuestas para ampliar el mercado de vivienda en alquiler se señala la necesidad de (a) promover la oferta formal de vivienda en alquiler, (b) establecer programas de renovación urbana, (c) reconvertir las edificaciones de uso diferente al de vivienda, y (d) re densificar y rehabilitar el stock existente condicionando los subsidios a superar la pobreza y atenuar la situación de damnificados por desastres naturales. Como política nacional, se sugiere subsidiar la demanda (de hogares de inquilinos) para disminuir el riesgo de acrecentar la vivienda informal.

## Conclusiones y recomendaciones

El texto presenta una serie de conclusiones y recomendaciones agrupadas según tipologías de intervención, las cuales consisten en sugerencias, tanto del lado de la oferta como de la demanda, así como respecto a la implementación de varios ítems como el jurídico, de planificación, de renta, entre otros relevantes. Destaca la consistencia de las recomendaciones, pues estas se ilustran con los datos cuantitativos del texto central, lo que al final conlleva a lograr un estudio que "aterriza" en la realidad una serie de posibles acciones políticas.

Resalta, del lado de la oferta, la consideración del mercado de vivienda de renta en Latinoamérica como inelástico, a diferencia de en Estados Unidos o Europa. Por ello, se sugiere implementar una política de incentivos a la demanda de manera segmentada, de forma que los propietarios de vivienda

2. "Alquiler y Desarrollo Urbano en Colombia", por Jorge E. Torres Ramírez.

existente la pongan en alquiler. En relación a la pequeña escala de las operaciones, se propone la creación de un nuevo marco tributario, incentivos financieros y asistencia técnica. A gran escala, se recomienda otorgar incentivos para la construcción de viviendas directamente para la renta, dar apoyo a cooperativas y ONGs como en el Reino Unido y Dinamarca, facilitar la introducción de los fondos de inversión como en los países desarrollados, introducir subsidios para operadores privados, entre otras propuestas más.

Del lado de la demanda, se plantea la creación de incentivos para que sectores de menores ingresos se integren a la vivienda de renta. Por ello, consideran la limitación de las deducciones de impuestos sobre el interés hipotecario por perjudicar a los inquilinos, el uso de subsidios directos, el ligar estos subsidios a facilidades para el acceso a la vivienda en propiedad, y generar una dinámica para mejorar continuamente la vivienda y la exigencia de requisitos mínimos de calidad. También se citan casos como Sao Paulo, donde se implementó el sistema de subsidio denominado *Bolsa Alquiler*,

con depósitos de garantía de tres meses. El alquiler con opción de compra también es destacado como efectivo, pues tuvo resultados positivos en Brasil y Chile (anotamos que el Ministerio de Vivienda del Perú ha concebido una propuesta normativa en este sentido). Además, se menciona otras alternativas híbridas que combinan arriendo con propiedad.

El marco institucional, según remarca el texto, debe incluir un especial cuidado de garantizar la propiedad y, a la vez, proteger al inquilino. Por ejemplo, señala, debe facilitarse la recuperación de la posesión haciendo menos costosos los procesos; para ello habría que recurrir, por ejemplo, a ciertos contratos estandarizados. También es crucial la corrección de asimetrías de información de arrendatarios e inquilinos. La detección de la concentración de vivienda de renta en zonas centrales, densas y accesibles lleva a pensar en la necesidad de la planificación urbana y el ordenamiento territorial como prácticas necesarias que eviten la discriminación urbana, y que mejoren los sistemas de transportes y equipamientos, además de otros sistemas.