

## 4 Comprar o no comprar: la expansión del mercado de alquiler

Tener casa propia puede ser una buena opción para mucha gente, pero no para todo el mundo (Apgar 2004). La vivienda de alquiler puede ofrecer una mejor alternativa para aquellas familias cuyas necesidades, estilo de vida o ciclo de vida no se prestan para tener casa propia (Retsinas y Belsky 2002; UN-HABITAT 2003b). Por esta razón, un mercado de alquiler inmobiliario que funcione correctamente constituye un componente crítico de un sistema habitacional sostenible, integral y sano. La expansión del mercado de alquiler inmobiliario en América Latina y el Caribe podría ampliar la opción de vivienda para los hogares inyectándole mayor flexibilidad con el fin de responder a todo el espectro de necesidades y preferencias de la gente. Además, las intervenciones centradas en apoyar el acceso al alquiler de viviendas adecuadas ofrecen una alternativa para que los formuladores de políticas públicas puedan abordar los déficits cuantitativos y cualitativos que registran la mayoría de los países de la región. Un mercado de alquiler eficiente también puede tener un impacto beneficioso en la economía, contribuir a aliviar la escasez de vivienda, mejorar la movilidad laboral y el potencial de ingresos, a la vez que reduce los riesgos macroeconómicos que afectan a las familias de bajos ingresos.

Desafortunadamente, la disponibilidad y asequibilidad de vivienda de alquiler de buena calidad en América Latina y el Caribe es limitada. Tradicionalmente, a la mayoría de los hogares pobres en la región no se les ha brindado la posibilidad de comprar o alquilar vivienda de buena calidad ofrecida por el sector privado. El problema de asequibilidad se debe a diversos factores, entre ellos la insuficiencia de ingresos, el costo de la vivienda, la poca oferta o el acceso limitado a los mercados hipotecarios (capítulo 3). Por consiguiente, una propor-

ción considerable de hogares de bajos ingresos habita en viviendas deficientes construidas por ellos mismos en asentamientos informales situados en áreas periféricas; por lo general carecen de título de propiedad, permisos de construcción y acceso a servicios básicos de infraestructura. En algunas ciudades de la región hasta un 70% de la población reside en viviendas informales (capítulo 2).

Los beneficios que ofrece la opción de alquiler son evidentes para los hogares de ingresos medios en países como Argentina, Brasil y Colombia, donde los arrendatarios tienden a ser personas jóvenes con pocos hijos o sin ellos, y con más educación. Estos prefieren alquilar una vivienda de mejor calidad a comprar una de baja calidad (Arbeláez et al. 2011; Cristini, Moya y Bermúdez 2011; Piza, Litchfield y Balderrama 2011). Sin embargo, tener más opciones también beneficia a los hogares de bajos ingresos. En las zonas centrales de Ciudad de México, por ejemplo, los hogares de bajos ingresos muchas veces encabezados por mujeres jóvenes que trabajan en el sector informal prefieren alquilar una habitación a ubicarse en una vivienda informal en la periferia, con lo cual ahorran tiempo de desplazamiento y se evitan los costos asociados con la autoconstrucción (Miraftab 1997).

### El alquiler como solución

El déficit de vivienda es uno de los grandes desafíos para el desarrollo social y económico en América Latina y el Caribe. En 2009, casi uno de cada tres hogares (32%) habitaba en viviendas inadecuadas y el déficit continúa aumentando (capítulo 2). La opción de alquilar podría contribuir a lidiar con este déficit, incrementado la densidad urbana y mejorando las condiciones habitacionales.

Uno de los factores más importantes para explicar el déficit de vivienda en la región es la falta de suelos urbanizados para unidades destinadas a hogares de bajos ingresos (véanse el capítulo 5 y Smolka 2002; Abramo 2006; Buckley y Kalarickal 2006). Esta escasez de tierra ha contribuido a la urbanización irregular de terrenos en la mayoría de las ciudades, lo cual se traduce en la existencia de viviendas subestándar en barrios desprovistos de áreas verdes y espacios públicos; asimismo ha contribuido a la fragmentación de espacios en las ciudades, a la segregación y a la expansión urbana descontrolada, todo lo cual genera una serie de externalidades negativas entre las que figura el aumento de la huella de carbono de la región (capítulo 1).

El alquiler de vivienda puede acomodar a poblaciones densas en edificios de varios pisos, y por lo tanto tiene el potencial de crear áreas urbanas de mayor densidad. Al utilizar los suelos urbanizados de un modo más eficiente, el alquiler de vivienda podría contribuir a remediar el déficit habitacional cuantitativo y cualitativo de los hogares de bajos ingresos. Las intervenciones públicas a favor del alquiler de vivienda también podrían brindar acceso a hogares de bajos ingresos a vivienda de calidad de manera más costo-eficaz que otras intervenciones. Además, este tipo de vivienda podría tener una ubicación más central en zonas consolidadas donde existen mejores oportunidades de empleo e ingresos. Por otro lado, y a diferencia del caso de la urbanización informal, este aumento en la densidad no se debería al hacinamiento sino a la "verticalización" y a la existencia de construcciones intensivas en capital que proporcionen espacios abiertos e infraestructura social adecuada.

### Alquiler de viviendas y movilidad

Una de las ventajas clave del mercado de alquiler es que facilita la movilidad de los individuos y familias que buscan empleo dado que elimina las barreras a la movilidad residencial al evitar los costos de transacción asociados con la compraventa de propiedad (UN-HABITAT 2003b; 2011b).<sup>1</sup> Oswald (1996) sostiene que los propietarios de viviendas adquieren no solo un activo, sino también inmovilidad y por lo tanto están sustancialmente más expuestos que los inquilinos a las crisis de los mercados laborales locales. A partir de un análisis que cubre a varios países desarrollados entre 1960 y 1990, este autor señala que el desempleo creció debido al aumento de la propiedad de vivienda y a la disminución del alquiler privado. Oswald llega a la conclusión de que al aumentar la tasa de propiedad de vivienda, los gobiernos de los países desarrollados han socavado la eficiencia de los mercados laborales y, sin proponérselo, han creado desempleo. Una mayor movilidad laboral facilita la fluidez del mercado de trabajo cuando la demanda de mano de obra cambia de una jurisdicción a otra (Green y Hendershott 2001; Belsky y Drew 2007), con lo cual se contribuye a disminuir el desempleo, aumentar la productividad y fomentar el crecimiento económico.

De la misma manera, el alquiler de vivienda amplía el acceso a oportunidades sociales, sobre todo para los residentes más pobres, acercándolos a zonas

con mejor acceso a servicios y otras facilidades urbanas. Para este grupo, una mayor movilidad puede significar no solo acceso a empleo sino además a mejores escuelas y barrios más seguros (Belsky y Drew 2007).

#### Refugio ante la exposición financiera

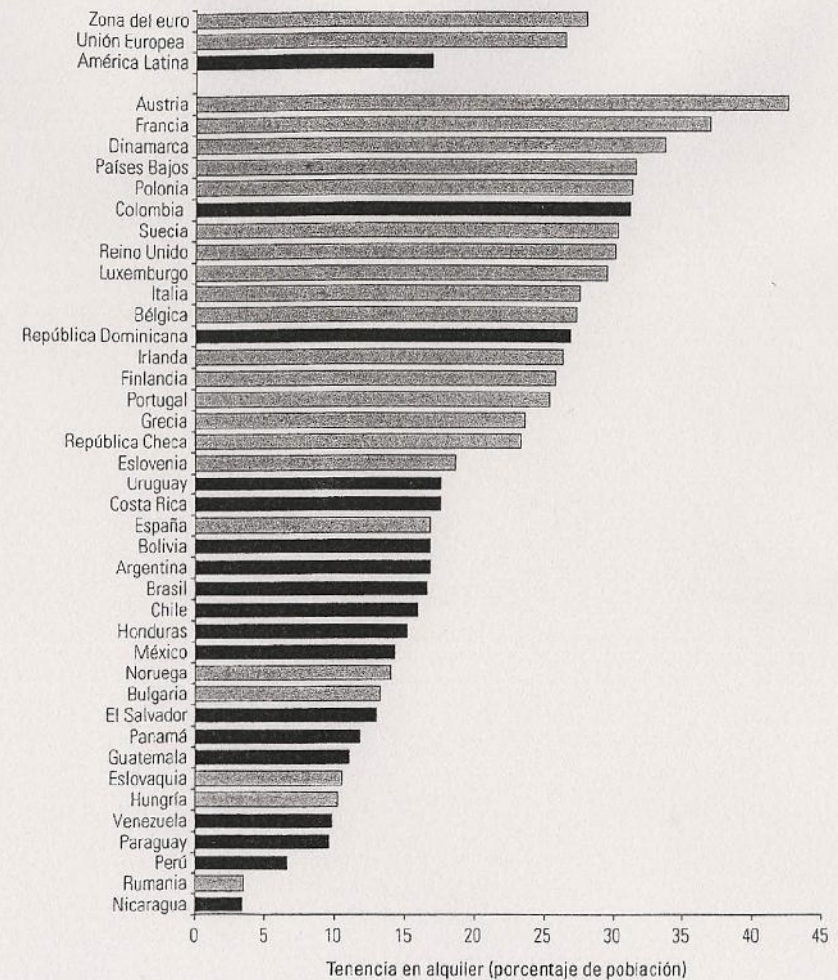
Para la mayoría de los propietarios, especialmente para los pobres, la vivienda es una inversión no diversificada. Al poner toda su riqueza en un activo, las familias están expuestas a los riesgos de un colapso del mercado y a perder los ahorros de toda una vida (Goodman 1997; Belsky, Retsinas y Duda 2005). La reciente crisis inmobiliaria en Estados Unidos subraya este punto con sus extraordinarios niveles de embargos hipotecarios, lo cual pone de relieve los serios riesgos de ser propietario. En agosto de 2010, las familias propietarias de vivienda en Estados Unidos habían sufrido una pérdida de US\$6 billones por la crisis del mercado inmobiliario (Kiviat 2010); hacia fines de ese año, el 23,1% de las viviendas con hipoteca (11,1 millones) se encontraba en serias dificultades (Associated Press 2011). Además de proporcionar los mismos servicios que la propiedad de vivienda, el alquiler minimiza este riesgo y permite a los hogares invertir en otros activos.

#### Se busca vivienda en alquiler

En 2007, 24 millones de hogares —aproximadamente el 17% del total en América Latina y el Caribe— alquilaban su vivienda. Sin embargo, la proporción de vivienda en alquiler varía considerablemente de un país a otro. La proporción de vivienda en alquiler es elevada en Colombia (31% de los hogares) y en la República Dominicana (27%), aunque es menor en Venezuela (10%), Perú (7%) y Nicaragua (3%). En la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la proporción de viviendas en alquiler oscila entre un 11% y un 18% (gráfico 4.1).

El mercado de vivienda de alquiler en América Latina y el Caribe luce subdesarrollado en comparación con la zona del euro (cuadro 4.1). La proporción de hogares que vive en viviendas alquiladas en América Latina y el Caribe es ligeramente superior a la mitad del promedio de la zona del euro en 2009 (28%), donde el nivel de tenencia en alquiler oscila entre el 43% en Austria y el 37% en Francia, y el 24% en Grecia y el 17% en España.

**Gráfico 4.1** Tenencia en alquiler: América Latina y el Caribe frente a países seleccionados de la Unión Europea



Fuente: Cálculos de los autores con base en Rojas y Medellín (2011) y Eurostat (2011).

Nota: Los valores para la Unión Europea, la zona del euro y América Latina son promedios simples. América Latina comprende Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La Unión Europea comprende Austria, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia. La zona del euro comprende Austria, Bélgica, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

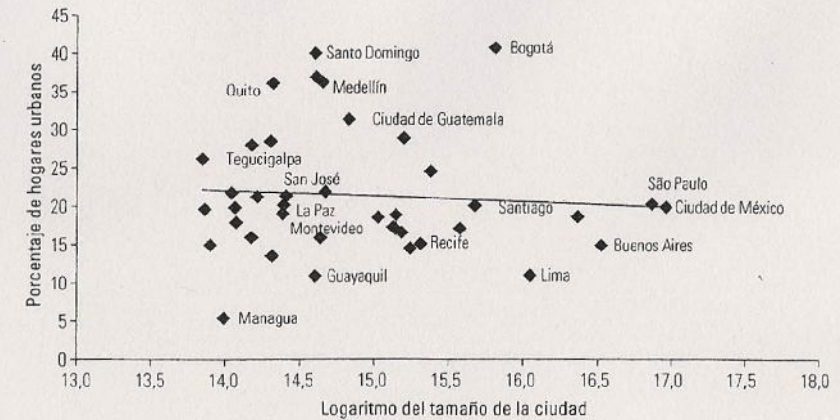
**Cuadro 4.1** Tenencia en alquiler en ciudades seleccionadas a nivel mundial (porcentaje)

América Latina (2010)	Tenencia en alquiler	África y Asia (circa 2000)	Tenencia de alquiler	OCDE (circa 2000)	Tenencia en alquiler
Bogotá	41	Kisumu	82	Berlín	89
Guadalajara	25	El Cairo	63	Hamburgo	80
São Paulo	20	Alejandro	62	Ámsterdam	74
Santiago	20	Addis Abeba	60	Nueva York	55
Ciudad de México	20	Kumasi	57	Montreal	54
Río de Janeiro	19	Lagos	49	Los Ángeles	53
Belo Horizonte	17	Ciudad del Cabo	44	Rotterdam	49
Caracas	15	Johannesburgo	42	Toronto	42
Buenos Aires	15	Bangkok	41	Londres	41
Lima	11	Trípoli	34	Oslo	30
<b>Promedio</b>	<b>20</b>		<b>53</b>		<b>57</b>

Fuente: Cálculos propios para América Latina. UN-HABITAT (2003b) para ciudades de África, Asia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La proporción de la vivienda en alquiler en las ciudades más grandes de América Latina y el Caribe sigue estando muy por debajo de los niveles encontrados en las grandes ciudades en los países desarrollados y en desarrollo, no obstante el hecho de que las ciudades de la región se encuentran densamente pobladas (cuadro 4.1). Por ejemplo, la proporción de hogares que alquilan vivienda en Ciudad de México (20%), São Paulo (20%), Río de Janeiro (19%) y Buenos Aires (15%) es muy inferior a la de Berlín (89%), El Cairo (63%), Nueva York (55%), Montreal (54%), Lagos (49%) y Bangkok (41%).

La importancia de la vivienda de alquiler en América Latina y el Caribe varía poco según el tamaño de la ciudad. Los niveles de alquiler en las 40 ciudades más grandes de la región —con más de 1 millón de habitantes— son bastante parecidos, como puede apreciarse en el gráfico 4.2. Los niveles promedio de vivienda en alquiler en las principales capitales con más de 8 millones de habitantes (20%) son semejantes a los de las ciudades más pequeñas con una población promedio de 1,5 millones de habitantes: por ejemplo, Quito (36%), Tegucigalpa (26%), San José (21%), La Paz (20%) y Montevideo (19%).

**Gráfico 4.2** Tenencia en alquiler por tamaño de la ciudad: ciudades más grandes de América Latina y el Caribe, 2010

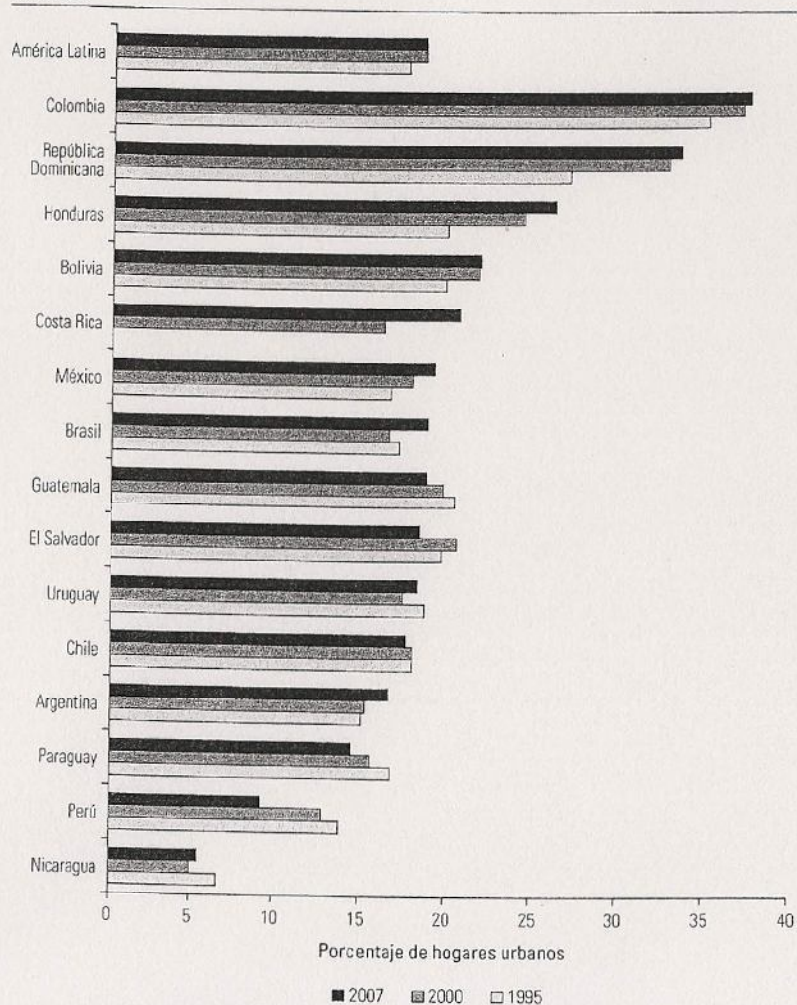
Fuente: Cálculos propios basados en Rojas y Medellín (2011).

Nota: Argentina (Buenos Aires), Bolivia (La Paz), Brasil (Recife, São Paulo), Chile (Santiago), Colombia (Bogotá, Medellín), Costa Rica (San José), República Dominicana (Santo Domingo), Ecuador (Guayaquil, Quito), Guatemala (Ciudad de Guatemala), Honduras (Tegucigalpa), México (Ciudad de México), Nicaragua (Managua), Perú (Lima), Uruguay (Montevideo).

Además de ser relativamente pequeño, el sector inmobiliario de alquiler en América Latina y el Caribe continúa estancado. El nivel promedio de vivienda en alquiler en zonas urbanas en 17 países de la región aumentó ligeramente de 18% en 1995 a 19% en 2007, es decir, un solo punto porcentual en una década (gráfico 4.3). Una vez más, la participación de la vivienda en alquiler varía por país a lo largo del tiempo. Durante este período, la proporción de hogares urbanos que vivían en viviendas alquiladas en Honduras y Costa Rica aumentó significativamente, mientras que en Nicaragua, Perú y Paraguay descendió en forma pronunciada. En la mayoría de los países restantes, el crecimiento en la cantidad total de inquilinos urbanos fue muy modesto en el mejor de los casos.

El hecho de vivir en una vivienda alquilada en América Latina y el Caribe no parece estar asociado con la riqueza. Rojas y Medellín (2011) muestran que para 18 países de la región en 2006, la proporción de hogares que vivía en una vivienda alquilada en los quintiles más altos y más bajos del ingreso era, en promedio, prácticamente igual. El sector de la vivienda de alquiler en la región muestra un perfil muy estable con respecto al nivel de ingreso de los hogares,

**Gráfico 4.3** Evolución de la tenencia en alquiler en áreas urbanas de América Latina, 1995-2007



Fuente: Cálculos propios basados en Rojas y Medellín (2011).

sobre todo cuando se lo compara con el de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde su incidencia tiende a ser muy alta en los quintiles de bajos ingresos y muy baja en los quintiles de altos ingresos (Pomeroy y Godbout 2011). Sin embargo, en la región las cifras promedio ocultan diferencias considerables. En ocho países (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú), la participación de la vivienda de alquiler en los diferentes quintiles de ingreso era semejante o ligeramente mayor en los hogares de ingresos medios. En seis países (Bolivia, México, Panamá, República Dominicana Uruguay y Paraguay), la participación de la vivienda de alquiler era más común en los quintiles inferiores. En cuatro países (Argentina, Chile, Guatemala y Venezuela), el alquiler se encontraba más extendido entre los hogares de ingresos medios (Rojas y Medellín 2011).

En la mayoría de ciudades de la región, los desarrolladores inmobiliarios comerciales ofrecen una cantidad limitada de unidades de alquiler en gran escala. La oferta de inmuebles de alquiler se hace principalmente en pequeña escala y es de naturaleza informal, es decir, el resultado de un proceso permanente de autoconstrucción y de la "libertad urbanística" asociada con el incumplimiento de las regulaciones pertinentes por parte de los constructores informales o los hogares (Abramo 2007). Las familias de bajos ingresos y muchos nuevos inmigrantes encuentran alojamiento en espacios agregados a la vivienda original y en habitaciones suplementarias construidas en inmuebles informales subestándar ofrecidas por propietarios informales en pequeña escala, quienes con ello buscan aumentar sus ingresos mensuales regulares (UN-HABITAT 2011b; Torres 2011). Por ejemplo, en Bogotá, dos terceras partes de los pobladores informales obtenían un ingreso suplementario alquilando sus viviendas (Gilbert 1999) y una tercera parte de las viviendas alquilaban habitaciones individuales (Doebele 1977).

La falta de servicios de infraestructura adecuados, el hacinamiento y la mala calidad de los materiales de construcción afectan por igual a inquilinos y propietarios. La proporción de hogares urbanos que alquilan y la de propietarios de viviendas subestándar —y que sobre todo sufren las consecuencias del hacinamiento y de la mala calidad de los materiales de construcción— es similar en todos los países excepto en Bolivia, Honduras y Perú (cuadro 4.2). En cambio, en casi todos los países de América Latina y el Caribe la proporción de hogares urbanos que adolece de falta de acceso adecuado a agua potable,

Cuadro 4.2 Déficits cualitativos en zonas urbanas por tipo de tenencia de vivienda, 2009 (porcentaje de hogares)

País	Inquilinos						Propietarios					
	Formal			Informal			Formal			Informal		
	Materiales de construcción deficientes	Hacinamiento	Infraestructura*	Materiales de construcción deficientes	Hacinamiento	Infraestructura*	Materiales de construcción deficientes	Hacinamiento	Infraestructura*	Materiales de construcción deficientes	Hacinamiento	Infraestructura*
Argentina	8	6	5	8	5	13	19	15	22			
Bolivia	35	30	32	24	19	31	33	28	34			
Brasil	1	0	9	1	0	14	3	1	19			
Chile	2	1	2	1	1	2	3	2	6			
Colombia	5	4	5	5	3	7	12	6	18			
Costa Rica	6	1	1	4	0	0	18	3	7			
Ecuador	7	5	3	15	8	16	14	9	12			
El Salvador	11	10	10	18	14	15	19	14	21			
Guatemala	24	21	14	20	17	22	35	32	28			
Honduras	29	28	9	8	6	14	27	23	39			
México	10	8	4	7	4	9	13	9	11			
Nicaragua	20	22	25	34	27	31	7	18	23			
Panamá	10	9	14	5	4	22	21	20	43			
Perú	18	14	9	12	5	15	33	19	35			
Paraguay	7	5	3	11	8	15	30	28	26			
República Dominicana	5	4	23	5	2	25	9	4	32			
Uruguay	2	2	1	3	2	3	8	7	8			
Venezuela	6	6	0	5	4	1	8	5	2			
<b>Promedio</b>	<b>11</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>21</b>			

Fuente: Cálculos propios basados en Rojas y Medellín (2011).

\* Infraestructura comprende conexión a agua potable, saneamiento y electricidad.

saneamiento y electricidad es más alta para los propietarios que para los inquilinos. Las excepciones son Chile y Costa Rica, donde la proporción es relativamente igual. Esto significa que las condiciones de vida en el mercado de alquiler son superiores o semejantes a las que se encuentran en el mercado de propiedad. El alquiler de vivienda provee en promedio acceso a una vivienda de mejor calidad que la propiedad de vivienda en el mercado informal. Esta evidencia pone en duda la idea generalizada que asocia el alquiler con la existencia de servicios de vivienda de mala calidad (Gilbert 1998; UN-HABITAT 2003b).

Por lo tanto, la evidencia señala que no obstante su potencial, el mercado de vivienda de alquiler en América Latina y el Caribe es poco profundo y no se encuentra lo suficientemente desarrollado. Como se explicará más adelante, la poca profundidad del mercado inmobiliario de alquiler podría ser el resultado de distorsiones de mercado o de la presencia de un sesgo pronunciado hacia la propiedad de vivienda.

#### Limitaciones al desarrollo del mercado de alquiler

Las cuatro principales limitaciones al desarrollo y a la expansión del mercado de alquiler formal en América Latina y el Caribe son: el énfasis exagerado de las políticas públicas en la promoción de la propiedad de vivienda, la existencia de un marco regulatorio que protege excesivamente a los inquilinos frente a los propietarios, la disponibilidad limitada de suelo urbano con servicios y la presencia de mercados de crédito poco desarrollados que limitan el acceso al financiamiento de largo plazo para los dueños de inmuebles de alquiler.

#### Políticas públicas: sesgo a favor de la vivienda propia

Uno de los principales problemas con las políticas de vivienda en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe es el fuerte énfasis en la promoción de la propiedad y no en la promoción del acceso universal a una vivienda segura, salubre y de calidad, sin importar su régimen de tenencia. El enfoque típico busca disminuir a través de subsidios directos los costos de inversión inicial que un propietario debe asumir, ofrecer un tratamiento tributario favorable a las ganancias de capital y al ingreso imputado obtenido por ese concepto, y ofrecer un financiamiento menos costoso. Estas políticas disminuyen los costos que conlleva ser

propietario e inclinan la decisión de tenencia de los hogares a su favor, lo cual hace que todos los costos que involucra adquirir vivienda sean menores que para el caso del alquiler. Este énfasis excesivo en la propiedad de vivienda ha hecho que las unidades de vivienda de alquiler sean significativamente más costosas o más escasas, disminuyendo así el bienestar de muchos de manera significativa.

El sesgo de las políticas se origina en la creencia de que la propiedad de vivienda en sí misma produce mejores resultados financieros y sociales (Retsinas y Belsky 2002). En diversos estudios se señala que la propiedad de vivienda, comparada con otros tipos de tenencia —fundamentalmente el alquiler—, conlleva una satisfacción más alta con la vida (Rohe, Querzia y Van Zandt 2007; Ruprah 2010a para América Latina y el Caribe), mejor salud física (Rossi y Weber 1996; Page-Adams y Vosler 1997), mayor compromiso comunitario y político (DiPasquale y Glaeser 1999), mayor estabilidad de los barrios (Herbert y Belsky 2008), mayor acumulación de activos inmobiliarios y de riqueza (Boehm y Schlottmann, 2002; Case y Marynchenko 2002), mayor valorización de la propiedad en áreas circundantes (Ellen et al. 2001), y mejor educación para los hijos e ingresos futuros más altos a medida que ingresan al mercado laboral (Haurin, Parcel y Haurin 2001).

Sin embargo, la evidencia empírica no es tan concluyente como se suele presentar en los círculos de las políticas públicas. En primer lugar, los beneficios derivados de la propiedad de vivienda solo se producen en ciertas circunstancias (Retsinas y Belsky 2002) y/o pueden no extenderse a todos los propietarios, especialmente a los de bajos ingresos (UN-HABITAT 2003b). Por ejemplo, la capacidad que tengan los propietarios de cumplir con el pago de la hipoteca influye en sus condiciones de salud, incluyendo sus niveles de estrés y autoestima. En segundo lugar, los efectos de la propiedad de vivienda deben separarse de factores como el ingreso, la educación y la ubicación (Retsinas y Belsky 2002). Por ejemplo, los efectos benéficos de barrio originados en la propiedad de vivienda pueden surgir del hecho de que las familias viven en un mismo lugar durante mucho tiempo, más que del hecho mismo de ser propietarias. En tercer lugar, los estudios mencionados omiten los riesgos asociados con la propiedad de vivienda y los costos sociales en que incurren los hogares de bajos ingresos (Rohe, Van Zandt y McCarthy 2002; Kiviat 2010). Por ejemplo, la imposibilidad de amortizar la hipoteca y la pérdida de movilidad tienen sin duda un impacto adverso en el empleo y la autoestima. Además, si bien es posible que los propietarios puedan ahorrar más, también es cierto que tienen la mayor parte de su

riqueza en un solo activo, y la volatilidad de su precio puede afectar a los ahorros de toda una vida.

A pesar de la debilidad de los hallazgos empíricos, los gobiernos de América Latina y el Caribe continúan con sus políticas dirigidas a lograr la universalización de la propiedad de vivienda. Los mercados inmobiliarios de la región exhiben tasas muy altas de propiedad (Rojas y Medellín 2011). Países como Venezuela (80%), Brasil (74%), Paraguay (75%) y Costa Rica (72%) tienen las tasas de propiedad de vivienda más altas de la región y figuran entre las más altas del mundo.

Las tasas de propiedad de vivienda en América Latina y el Caribe son incluso más altas que las de los países de la OCDE. Esta discrepancia es aún más notable si se considera que los niveles de ingreso en América Latina y el Caribe son más bajos. Las políticas tributarias contribuyen a explicar esta diferencia. Por ejemplo, los tres países de la OCDE que exhiben las tasas más bajas de propiedad de vivienda —Suiza, Alemania y Dinamarca— hasta hace poco cobraban impuestos por el ingreso imputado por concepto de alquiler de vivienda, con lo cual conseguían que la propiedad —después de impuestos— fuera más costosa que el alquiler. Lo mismo ocurría en Francia, en los Países Bajos y Finlandia, los tres países que, después de Austria, siguen en el escalafón con las tasas más bajas de propiedad. En cambio en los países de América Latina y el Caribe por lo general no se cobran impuestos sobre el ingreso imputado por el alquiler y los impuestos a la propiedad son bajos, lo cual favorece a esta última. Estos patrones señalan entonces que la política tributaria tiene una importancia considerable en la elección de propiedad frente al alquiler de vivienda.

El sesgo hacia la propiedad de vivienda también es evidente en las principales políticas de promoción de vivienda para grupos de bajos ingresos en la región: vivienda pública, mejoras y expedición de títulos, y subsidios a la demanda. En primer lugar, y a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de la OCDE, en los países de América Latina y el Caribe es común que la vivienda pública se haya construido para la venta y no para arriendo. No obstante el hecho de que se han asignado recursos considerables al suministro de unidades públicas, estas han sido insuficientes para satisfacer la demanda y en muchos casos han sido capturadas por grupos de ingresos medios e incluso altos (capítulo 9 y Gilbert 1998).

Además, si bien las políticas de mejora de barrios y de expedición de títulos son necesarias para mejorar el stock actual de vivienda precaria, ambas medidas, junto con una aplicación laxa de las regulaciones de tierras, refuerzan el

sesgo hacia la propiedad de vivienda ya que su objetivo es consolidar los inmuebles informales y legalizar su tenencia.

*Un marco regulatorio excesivamente protector*

El marco regulatorio que rige las relaciones entre inquilinos y propietarios es uno de los principales factores que limita la oferta de vivienda de alquiler en América Latina y el Caribe. La legislación y el sistema judicial tienden a favorecer los derechos de los inquilinos por sobre los de los propietarios, lo cual hace extremadamente difíciles y costosos para los segundos los procesos de desalojo por vía judicial y la restitución de la vivienda. Esta situación aumenta el riesgo de inversión y disuade a propietarios y a otros interesados en invertir en el mercado de alquiler privado. Como sostienen Casas-Arce y Saiz (2006), cuando el cumplimiento de los contratos por vía legal es costoso, se produce un traslado desde esquemas que se basan en este tipo de cumplimiento hacia otros que no lo hacen. En este caso, el traslado se dará desde inversiones en vivienda de alquiler hacia otro tipo de soluciones.

En Colombia, la Ley 56 de 1985 facultaba a los inquilinos a extender los contratos de alquiler durante el tiempo que quisieran residir en la vivienda mediante la abolición de su fecha de expiración, siendo precisamente esta el medio más expedito para desalojar a un inquilino y recuperar la propiedad (Jaramillo e Ibáñez 2002). Si bien la Ley 820 de 2003 eliminó algunas de las barreras legales y redujo el tiempo requerido para desalojar a un inquilino de cinco años a uno aproximadamente, la restitución sigue siendo un proceso largo, complicado y costoso (Torres 2011). En Uruguay, la Ley 14.219 de 1974 concede a los inquilinos un período de gracia de seis meses para evacuar una propiedad si se notifica al propietario después de que el contrato de alquiler haya expirado, o un año si el contrato aún no ha expirado. La situación es muy parecida en Argentina, donde un proceso de desalojo por vía judicial puede tardar entre seis meses y un año. El resultado depende de la decisión de un juez, quien a menudo presta especial consideración a la situación del inquilino, como por ejemplo si hay menores residiendo en la propiedad. Las regulaciones sobre la restitución acelerada aprobadas y aplicadas en los últimos años en algunas provincias argentinas permiten que los propietarios recuperen la propiedad en un lapso de dos a cuatro meses. Sin embargo, el proceso sigue siendo incierto y los propietarios deben depositar una suma reembolsable solo para iniciar el proceso

judicial, lo cual suele ser un factor disuasorio. El costo legal de ambos procedimientos en Argentina es relativamente bajo: cerca del 1% del total del monto del contrato. Sin embargo, esto no tiene en cuenta el costo económico en que se incurre durante el tiempo del litigio, cuando la propiedad no se puede alquilar (Moya 2011). Por otro lado, si después del desalojo se descubren daños a la propiedad, se iniciará otro proceso judicial, con lo cual se aumentarán los costos asociados al litigio sobre el alquiler.

Los regímenes de control del alquiler también han limitado significativamente el desarrollo del mercado privado de arrendamiento en América Latina y el Caribe.<sup>2</sup> El control de los cánones establece el índice y la frecuencia del aumento del alquiler, a menudo vinculados a medidas como el índice de precios al consumidor. En algunos lugares no se permite aumentar el arriendo mientras un inquilino siga ocupando una unidad. Una vez que la desocupa, la restricción se levanta y el alquiler se puede ajustar al nivel de mercado. Las leyes que mantienen un control estricto del alquiler perjudican la capacidad de los propietarios de generar una tasa de retorno suficiente para seguir comprometidos en el desarrollo de este sector y disminuyen su incentivo para invertir en un mayor número de unidades de alquiler (Pomeroy y Godbout 2011). Le Blanc (2009, p. 373) señala que “los países que han impuesto estrictas modalidades de control de renta han visto disminuir el sector de alquiler. Tanto la demanda insatisfecha como el dinero de los inversores se ha volcado hacia el sector informal de la vivienda”. Este problema ha sido crítico en Colombia, donde las autoridades gubernamentales ejercen un control estricto sobre los precios de los alquileres. El sistema de control de precios de los alquileres, que los mantuvo congelados desde 1956 hasta 1983, impidió el desarrollo del sector inmobiliario para arrendamiento. El problema continúa pues la legislación actual sobre alquiler estipula que la renta mensual no puede superar el 1% del valor comercial de una propiedad y que el aumento anual debe estar vinculado a la tasa de inflación prevista para el año siguiente.

*Paradoja urbana: hay terrenos ... pero sin servicios*

Como ya se ha mencionado, uno de los factores más importantes que subyacen al déficit de vivienda en América Latina y el Caribe es la escasez de terrenos con servicios. Las causas de esta escasez se relacionan con el proceso de urbanización acelerado de la región en un contexto de bajos ingresos, la elevada desigualdad y los mecanismos inadecuados de financiamiento de infraestructura.



En efecto, el alto índice de migración campo-ciudad en la segunda mitad del siglo XX aumentó la demanda de terrenos urbanizados a un ritmo que sobrepasó la capacidad del Estado para dotarlos de infraestructura (Gilbert 1998).

El problema no se limitó al hecho de que la mayor parte de la nueva demanda provenía de familias de bajos ingresos sin la capacidad de pagar los costos de capital involucrados en la ampliación de los servicios, sino que además los gobiernos locales no fueron capaces de implementar mecanismos para financiar infraestructura capturando parte de la valorización inmobiliaria que aquella produce. Por ejemplo, el impuesto a la propiedad ha sido tradicionalmente bajo en América Latina y el Caribe, donde solo representa el 0,37% del producto interno bruto (PIB) de la región, comparado con el 2,12% en los países de la OCDE (Uribe y Bejarano 2009). Recién en el último decenio se han comenzado a implementar en la región mecanismos para capturar la valorización de la tierra, como son las tarifas de impacto y los impuestos sobre mejoras. Este patrón se ve reforzado por la existencia de regulaciones de planificación elitistas que estipulan bajas densidades en zonas con buenos servicios, y por la fuerte tendencia de los propietarios a especular con terrenos baldíos. El resultado es que las ciudades de América Latina y el Caribe atraviesan por una dinámica paradójica en la que no hay suficiente oferta de terrenos dotados de servicios en el mercado, cuando al mismo tiempo abundan los baldíos (capítulo 5).

El déficit de terrenos con servicios ha limitado la oferta de inmuebles en las ciudades de América Latina y el Caribe, haciendo que la vivienda acabada sea demasiado costosa, lo que a su vez ha llevado a los pobres a optar por fórmulas de vivienda informal. Como ya se ha señalado, dado que el alquiler de vivienda estimula la alta densidad y las unidades multifamiliares, podría promover una utilización más eficiente de terrenos escasos, contribuyendo a solucionar el déficit de vivienda en la región. Por ejemplo, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá ha calculado que se podrían construir cerca de 100.920 unidades de vivienda multifamiliar para hogares de bajos ingresos en lotes de engorde (terrenos urbanizados no edificados), disminuyendo el déficit de vivienda en por lo menos un 20% (SDP 2009).

El dinero cuenta

En un mercado de vivienda de alquiler que funcione correctamente, un propietario-inversor debería poder obtener un préstamo hipotecario de largo plazo

para financiar la construcción, adquisición o rehabilitación de un proyecto de vivienda de alquiler. Los préstamos de más largo plazo tienen períodos más amplios de amortización, lo cual podría disminuir considerablemente los pagos mensuales de la hipoteca, al tiempo que reduce los gastos operativos mensuales y aumenta la rentabilidad del proyecto de alquiler.

En los países de la OCDE, el acceso al financiamiento hipotecario de largo plazo para la construcción de vivienda de alquiler es amplio. Allí el período de amortización oscila entre 20 y 40 años y las tasas hipotecarias normalmente son de un solo dígito. Además, existe una variedad de mecanismos para subvencionar el costo de capital para el suministro privado de vivienda de alquiler asequible. Por el contrario, en los países de América Latina y el Caribe el acceso a préstamos hipotecarios de largo plazo es limitado y, allí donde existen, el período de amortización es considerablemente más reducido y la tasa de interés mucho más alta que en los países desarrollados. En la región la tasa de interés hipotecaria real promedio asciende al 11,4% (capítulo 3).

Por ejemplo, en Uruguay, las instituciones financieras ofrecen planes de financiamiento onerosos con períodos de amortización inferiores a 18 años, tasas de interés muy por encima del 10% y un tope de financiamiento que llega al 70% del avalúo catastral de la propiedad (Marcello 2010). Este patrón se repite en otros países de América Latina y el Caribe, donde el sistema financiero no ha desarrollado esquemas de financiamiento dirigidos a constructores de vivienda de alquiler. En su condición de tales, los inversores se ven obligados a solicitar préstamos comerciales o "de libre inversión" de corto plazo, lo cual implica tasas de interés más altas que las de las líneas de crédito especiales ofrecidas a las compañías constructoras tradicionales. En Colombia, por ejemplo, un individuo que desee construir un nuevo proyecto de vivienda de alquiler debe pagar una tasa de interés real del 12,7% durante 15 a 20 años (Torres 2011).

### Lo que se puede aprender de los países desarrollados

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las intervenciones públicas en los países desarrollados han tenido un impacto tanto en el lado de la oferta como en el de la demanda del mercado de la vivienda, sobre todo en el sector de vivienda de alquiler. Estas intervenciones varían y han incluido impuestos y subsidios directos o indirectos, así como cambios en la regulación del

mercado de vivienda de alquiler. En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la oferta de vivienda de alquiler aumentó considerablemente para solucionar la escasez causada por la guerra. Sin embargo, desde mediados de los años setenta, en la mayoría de los países industrializados el tamaño del sector de vivienda de alquiler —y más concretamente la oferta de vivienda privada de alquiler— ha disminuido progresivamente (Van der Heijen y Boelhouwer 1996; Whitehead 1996). Austria, Alemania y Japón constituyen las excepciones (Pomeroy, Lampert y Mancer 1999). Numerosos factores pueden explicar esta contracción en los mercados de vivienda de alquiler, entre ellos los cambios demográficos, los niveles cambiantes de la demanda y las preferencias del consumidor, así como una mayor asequibilidad de la propiedad de vivienda por cuenta de la reducción de las tasas de interés, la viabilidad financiera relativa de la propiedad frente a las opciones de alquiler y, lo más importante, los regímenes regulatorios, fiscales y de subsidios de cada país (Van der Heijen y Boelhouwer 1996; Whitehead 1996; Pomeroy, Lampert y Mancer 1999).

Inicialmente las políticas se concentraron en las intervenciones del lado de la oferta, primero bajo la forma de vivienda pública de alquiler, y posteriormente a través de subsidios a los proveedores privados de inmuebles de alquiler con ayudas destinadas al arriendo, y con tratamiento tributario y financiamiento preferenciales. En los años noventa, el enfoque se inclinó hacia las intervenciones del lado de la demanda, como los subsidios al alquiler de vivienda. Hoy en día, los países desarrollados combinan estas diversas políticas con iniciativas para mejorar la flexibilidad de las regulaciones relativas al alquiler de vivienda (Turner y Whitehead 2002).

#### *Vivienda pública*

La vivienda pública para alquiler suele ser administrada por las autoridades locales de vivienda sujetas a las reglas del gobierno nacional, sobre todo en lo relacionado con las restricciones para el alquiler. Los cánones de arrendamiento suelen tener un límite equivalente al 30% de los ingresos del beneficiario. La importancia de la vivienda pública ha disminuido pero sigue representando una proporción considerable de las unidades de alquiler. En Estados Unidos, por ejemplo, la vivienda pública para alquiler representó el 21% del stock de vivienda subvencionada en los años noventa, es decir 1,25 millones de unida-

des (Newman y Schnare 1997). La vivienda pública para alquiler puede aumentar la oferta inmobiliaria (Sinai y Waldfogel 2005), garantizar la existencia de unidades de alta calidad (Olsen 2001) y producir externalidades positivas que se ven reflejadas en la valorización de la propiedad en las comunidades circunvecinas (Ellen et al. 2001; O'Sullivan 2008). Sin embargo, también tiende a ser costosa, suele estar mal administrada y exhibe una propensión al deterioro con el tiempo, además de que no ofrece alternativas a sus adjudicatarios y generalmente está situada en zonas pobres y en malas condiciones (Newman y Schnare 1997; O'Sullivan 2009).

#### *Incentivos tributarios*

El tratamiento tributario preferencial comprende programas que ofrecen beneficios a la construcción, adquisición y rehabilitación de unidades de vivienda asequibles. El tratamiento tributario del mercado inmobiliario de alquiler ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de una vibrante inversión en unidades de alquiler privado en Australia, Canadá,<sup>3</sup> Francia, Alemania, los Países Bajos, Nueva Zelanda y Estados Unidos (Pomeroy 1997; Pomeroy y Godbout 2011). La mayoría de las medidas tributarias permite la deducción por depreciación y otros costos para disminuir el ingreso neto imponible.

Inaugurado en 1986, el programa Low-Income Housing Tax Credit (LIHTC) de Estados Unidos es percibido como un ejemplo de una manera eficaz de producir vivienda asequible. El LIHTC proporciona incentivos tributarios a los inversionistas en vivienda de alquiler de bajo costo, reduciendo los costos de capital inicial a cambio de que adopten medidas encaminadas a hacer las unidades más asequibles. El principal objetivo del alivio tributario es estimular la producción de viviendas de alquiler y asegurar que las unidades sigan estando al alcance de los hogares de bajos ingresos a lo largo de un período prolongado. En Estados Unidos, "el programa ha generado una industria de promotores, proveedores, inversionistas y consultores especiales, sin y con fines de lucro. Actualmente es el principal programa del país en cuanto a producción de vivienda de alquiler subsidiada" (JCHS 2010, p.28). Según el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos (HUD por sus siglas en inglés), entre 1987 y 2009 unos 33.777 proyectos y más de 2,2 millones de unidades entraron en servicio, lo cual convirtió al programa en el "recurso más importante para crear unidades para alquiler asequibles en Estados Unidos" (HUD 2011).<sup>4</sup>

*Financiamiento preferencial*

El financiamiento preferencial usa una amplia gama de mecanismos para estimular la inversión privada en el mercado de vivienda de alquiler, así como financiamiento directo para apoyar el desarrollo y la expansión del mercado comunitario de vivienda de alquiler. Normalmente, los subsidios adoptan la forma de tasas de interés preferenciales o por debajo del mercado (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Japón y Suecia), condonación de préstamos y ayudas directas (Canadá y los Países Bajos). En la mayoría de los casos, este apoyo ha incluido algún tipo de acuerdo para mantener los alquileres en un nivel asequible a lo largo de un cierto período (Alemania y los Países Bajos).

*Subsidios a la demanda*

Los países de la OCDE han utilizado dos estrategias principales en sus programas de subsidios a la demanda de vivienda de alquiler asequible: los complementos a la renta y las ayudas para el alquiler de vivienda. Los complementos a la renta constituyen un arreglo contractual con los propietarios para apoyar a los hogares de bajos ingresos. En Estados Unidos son trasladables, de modo que se pueden utilizar en cualquier vivienda en arriendo. En Canadá solo se pueden usar para una dirección específica de alquiler. Los hogares pagan una renta parcial basada en el 30% de sus ingresos y el programa paga la diferencia. Las diversas iniciativas pueden establecer un tope a la contribución del gobierno.

Los programas de ayuda para el alquiler de vivienda pueden ser interpretados también como una especie de complemento a la renta. Los hogares pagan la "renta asequible" (normalmente definida como el 30% de los ingresos) y los gobiernos cubren la diferencia con la "renta de mercado justo". En la medida en que esta intervención permite a los propietarios ofrecer unidades al alcance de la gente mediante el financiamiento del déficit operativo (los costos no cubiertos por los ingresos por rentas), estimula la producción privada y la administración de vivienda de bajos ingresos. En Estados Unidos, esta intervención es implementada por HUD y actualmente alcanza los 1,2 millones de unidades (Landis y McClure 2010).

Por su parte, los programas de ayuda para el alquiler de vivienda no implican un contrato directo con un propietario, y los beneficiarios tienen la libertad de elegir dónde quieren vivir. La contribución del gobierno es un porcentaje

específico del diferencial entre el alquiler total y un porcentaje explícito de los ingresos del hogar (normalmente el 30%). La mayoría de los programas pone un límite a la contribución del gobierno. Por lo general se establecen condiciones mínimas o estándares de tamaño para asegurar que el programa no apoye viviendas de mala calidad.

En Austria, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Noruega y Suecia coexisten estos dos tipos de programas. La cobertura de los programas de complemento de renta varía entre los países de la OCDE, desde aproximadamente un 18% de la población en el Reino Unido hasta a menos del 1% en España e Italia (Andrews, Caldera Sánchez y Johansson 2011). En Estados Unidos, actualmente 2,2 millones de hogares de bajos ingresos reciben ayuda para alquilar vivienda (Landis y McClure 2010). Estos programas son a menudo recomendables porque proporcionan una mayor flexibilidad a los hogares y pueden mejorar la distribución de la riqueza. En Estados Unidos, los hogares que reciben estos complementos tienden a localizarse en zonas con menos pobreza e ingresos más altos que los hogares adjudicatarios de vivienda pública o que los de las unidades privadas subsidiadas (Newman y Schnare 1997). Sin embargo, si no están bien diseñadas, estas ayudas pueden tener un impacto limitado, ya que los propietarios tienden a capturar parte del subsidio a través de aumentos al alquiler (LaFerrère y Le Blanc 2004; Andrews, Caldera Sánchez y Johansson 2011).

En conclusión, la experiencia de los países desarrollados de la OCDE muestra un enfoque equilibrado que se centra tanto en la oferta como en la demanda a través de una variedad de estrategias, entre ellas: adjudicación directa, complementos a la renta, tratamiento fiscal preferencial, subsidios para mejoras de capital y ayudas para el alquiler de vivienda.

**Cómo ampliar el mercado de alquiler de vivienda**

Para ampliar el mercado de vivienda de alquiler, las autoridades de América Latina y el Caribe deben equilibrar mejor sus políticas de vivienda. Esto aumentará las opciones de las familias para conseguir servicios inmobiliarios, y producirá un programa más eficaz y equitativo para el siglo XXI, especialmente para los grupos de bajos ingresos. En primer lugar, las autoridades deben disminuir o eliminar las políticas que favorecen la propiedad de la vivienda, con el fin de nivelar el terreno del mercado de la vivienda en general. Asignar subsidios

para el alquiler de vivienda similares o equivalentes a los destinados para la adquisición de vivienda representaría un paso significativo en esta dirección. Con base en la experiencia de los países de la OCDE, existen otras opciones de política que la región podría explorar, entre ellas la eliminación del tratamiento tributario preferencial del capital y del ingreso imputado obtenido mediante la propiedad de vivienda.

En segundo lugar, los formuladores de políticas públicas deben proporcionar un marco regulatorio para el mercado de alquiler que equilibre los derechos y obligaciones de inquilinos y propietarios, incluyendo la eliminación del control de precios de los alquileres. Esto aumentaría la oferta de unidades de alquiler, ya que los inversores se verían atraídos hacia un mercado más equilibrado y transparente, y podría producir el beneficio adicional de disminuir los precios de los alquileres en el largo plazo. Para superar la oposición que pueda surgir al respecto, los formuladores de políticas públicas podrían promover proyectos comunitarios de alquiler de vivienda administrados por los propios residentes o por organizaciones no gubernamentales (ONG) (véase el recuadro 4.1 sobre el proyecto Hábitat para la Humanidad en Buenos Aires). La adjudicación de complementos a la renta también podría reducir las preocupaciones que puedan surgir inicialmente acerca de los efectos de la liberalización sobre la asequibilidad, sobre todo en las zonas de bajos ingresos.

En tercer lugar, para ampliar el acceso a terrenos urbanizados, los gobiernos deberían seguir explorando diversas vías para mejorar el financiamiento destinado a infraestructura, entre las cuales estaría el aumento de los ingresos provenientes del impuesto a la propiedad mediante mejores sistemas catastrales y el cobro de tasas adecuadas, así como el empleo de instrumentos de captura de valor y otros mecanismos para financiar la expansión de la infraestructura mediante la recuperación de la revalorización de la tierra que con ello se origine. Para estimular la disponibilidad de tierras con buenos servicios urbanos destinadas a unidades de alquiler, los formuladores de políticas públicas podrían seguir el ejemplo de algunas ciudades que recientemente han creado impuestos diferenciales a la propiedad, aumentando las tasas para los lotes infrautilizados. Además, el trato preferencial por zona y el trato tributario favorable para las urbanizaciones de alta densidad podrían contribuir a lograr un aprovechamiento más eficiente del espacio urbano.

Por último, para ampliar el acceso al financiamiento hipotecario se podría contemplar la introducción de tratamientos tributarios preferenciales,

#### RECUADRO 4.1. EL POTENCIAL DEL ALQUILER: HÁBITAT PARA LA HUMANIDAD EN BUENOS AIRES

Hábitat para la Humanidad es una organización sin fines de lucro cuyo principal objetivo es el de ayudar a las familias pobres que habitan en viviendas precarias o que carecen de techo a que hagan de la vivienda decente una cuestión de conciencia y acción. Fundada en 1976, esta institución ha ayudado a más de dos millones de personas en todo el mundo.

Hábitat para la Humanidad tiene una fuerte presencia en América Latina y el Caribe, pues trabaja en 17 países de la región. Hábitat para la Humanidad Argentina (HPHA) comenzó sus operaciones en 2002 y ha ayudado a más de 540 familias a obtener acceso a soluciones de vivienda, y a más de 1.200 familias a mejorar sus actuales condiciones de vida. Las metodologías de HPHA comprenden la asistencia técnica y la capacitación para familias necesitadas, la mejora progresiva de la vivienda, el reciclaje y el alquiler de viviendas a costos asequibles, así como la construcción tradicional de viviendas.

En 2011, el proyecto de HPHA "Desarrollo de propiedad inmobiliaria para ocupantes ilegales e inquilinos de la ciudad de Buenos Aires" ganó el Premio Ashoka de Vivienda Urbana Sostenible. El proyecto forma parte de dos programas de HPHA ("Ayuda de alquiler" y "Recuperación de viviendas urbanas") mediante los cuales se restauran edificios urbanos deteriorados no utilizados en Buenos Aires y se ayuda a las familias a superar los obstáculos legales y sociales para obtener una vivienda en alquiler adecuada.

El proyecto para ocupantes ilegales e inquilinos está diseñado para ayudar a familias que actualmente alquilan informalmente habitaciones inadecuadas y hacinadas en viviendas dentro de los límites de la ciudad (y pagando sumas cercanas al costo de los alquileres en el mercado formal). Estas familias no cumplen con los requisitos del mercado de vivienda de alquiler formal (carecen de un empleo formal, no hacen depósito o no cuentan con propiedades o activos que podrían servir como garantía).

El proyecto propone el concepto de "alquiler justo" (el 1% del valor de la propiedad al año). Las familias pagan el precio de alquiler del mercado formal y el programa deposita la diferencia entre esa cantidad y un alquiler justo en una cuenta de ahorro durante dos años. Al final de ese período, las familias pueden utilizar los depósitos para mudarse a una vivienda sostenible ofrecida por el sector privado. La vivienda de alquiler ofrecida por el programa es eficiente en función de la energía y está construida con materiales que no perjudican al medio ambiente. El esquema de alquiler justo asegura un rendimiento de la inversión que será reinvertido en estas unidades habitacionales sostenibles.

Si bien los edificios son administrados por una cooperativa, HPHA es el propietario y actúa como administrador y garante del contrato de alquiler, y controla su ejecución. Aunque el programa está en sus etapas iniciales, ya hay 5.000 familias en el barrio de La Boca y 9.000 más en la zona sur de la ciudad que se beneficiarán a lo largo del tiempo.

Fuentes: Hábitat para la Humanidad Argentina (2011) y Hábitat para la Humanidad Internacional (2011).

programas de préstamos blandos o mecanismos de seguro hipotecario. Además, se podrían disminuir los riesgos asociados con este tipo de inversión para las propiedades en alquiler introduciendo programas de ayudas a la renta, con la cual se garantizaría la cobertura de los costos operativos de inversores/propietarios cuando construyan viviendas de alquiler asequibles.

La combinación de estas políticas, adaptadas a las condiciones y circunstancias particulares de cada país, podría ampliar el mercado de alquiler de viviendas en la región, lo cual a su vez aliviaría los déficits cuantitativos y cualitativos existentes. También produciría importantes beneficios en el bienestar al ampliar las opciones de las familias, permitiéndoles decidir si compran o alquilan, mejorando la movilidad laboral, aumentando la eficiencia en los patrones de uso de la tierra, y disminuyendo los riesgos y la exposición financieros.

## Notas

- <sup>1</sup> Estos costos son sustanciales. Por ejemplo, en Estados Unidos representan el 3% del valor de la vivienda y el 4% de los ingresos del hogar (Haurin y Gill 2002). Este costo financiero viene con el agravante del tiempo que se tarda en completar las transacciones asociadas. Es probable que estos cargos sean aún mayores en América Latina y el Caribe, donde las transacciones legales tardan más tiempo y son más riesgosas.
- <sup>2</sup> Los efectos económicos de los controles del alquiler han sido ampliamente estudiados. Véanse Arnott y Johnston (1981); Fallis y Smith (1984, 1985); Gyourko y Linneman (1989); Arnott (1995); Arnott e Igarashi (2000); Basu y Emerson (2000, 2003), y Glaeser y Luttmer (2003).
- <sup>3</sup> En Canadá, el programa Multi Unit Residential Building (MURB) se introdujo a mediados de los años ochenta pero fue abandonado en 1991.
- <sup>4</sup> La información ha sido tomada de <http://huduser.org/portal/datasets/lihtc.html>.

## 5 La verdad acerca de los mercados de tierras

Se afirma mucho que los terrenos urbanizados con servicios básicos en América Latina y el Caribe son demasiado costosos, un hecho del cual se derivarían varios de los problemas que aquejan al sector de la vivienda. Pero, ¿es esto cierto? Desgraciadamente, muchas de las voces que se quejan de los altos precios de la tierra carecen de cifras para respaldar sus afirmaciones. En los ensayos de Smolka y Mullahy (2007, p.25) sobre los mercados de tierras en las ciudades de la región, los autores señalan que "hay muchas ideas falsas que se manifiestan en mitos, prejuicios y falta de información, y que distorsionan seriamente la visión de aquellos participantes bien intencionados en el debate sobre las políticas de tierras".

Dejando de lado estas ideas falsas y la pasión que rodea el debate sobre la tierra urbana, surgen tres preguntas esenciales acerca de la eficiencia del funcionamiento de los mercados de tierras en la región. En primer lugar, ¿contribuyen los resultados del mercado de tierra a las brechas de vivienda en las ciudades de América Latina y el Caribe? En segundo lugar, ¿qué factores influyen en los resultados del mercado de tierras en la región y, más concretamente, qué papel desempeña la regulación? En tercer lugar, ¿qué tipo de políticas públicas se requieren para mejorar tanto el funcionamiento como los resultados de los mercados de tierras en la región?

### ¿Cómo funcionan los mercados de tierras?

La urbanización del suelo en las ciudades suele ser producto del crecimiento demográfico y económico. El aumento de la población, los cambios en la composición de los hogares y las variaciones en la actividad económica impulsan la

demanda de tierras destinadas a actividades residenciales, comerciales, industriales y de otra índole. Por otro lado, la demanda de bienes agrícolas impulsa la demanda de tierras rurales.

El precio de la tierra está claramente influenciado por los costos del transporte, en términos de tiempo y dinero. En el caso de la tierra utilizada para producir bienes o servicios que se venden a terceros, la localización de la producción influye en los costos de transporte. Incluso allí donde el uso es residencial, los costos de transporte inciden en los precios de la tierra. Los usuarios residenciales deben elegir entre el precio de la vivienda y los costos del transporte. Las familias que viven en zonas alejadas pagan costos de transporte más altos y por consiguiente están dispuestas a pagar menores precios por la vivienda y la tierra. Si todos los demás factores permanecen iguales, los terrenos o lotes situados cerca de zonas comerciales centrales, núcleos de actividad o estaciones de tránsito son normalmente más costosos. El aumento de la eficiencia del transporte (viajes más rápidos y confiables) suele elevar el valor de la tierra.

A medida que se incrementan los precios de la tierra, sus usos menos rentables —como la vivienda para grupos de ingresos bajos y moderados— se trasladan hacia la periferia de las ciudades (donde los costos del transporte ocasionan la disminución de la demanda) o conducen a la formación de barrios marginales de muy alta densidad donde los arriendos que pagan los residentes en términos agregados superan la renta producida por usos alternativos.

Por último, en ausencia de regulaciones estrictas de zonificación, los usuarios potenciales de la tierra pueden adecuar la cantidad de área construida por lote (el coeficiente capital-tierra) para aumentar el monto que están dispuestos a pagar por ella. En ciudades donde no hay regulaciones estrictas, este fenómeno comúnmente produce densidades comerciales y residenciales más altas en el centro de las ciudades.

En general, la demanda de tierra deriva a su vez de la demanda de las actividades a realizar en ella. Si la población y el crecimiento económico aumentan rápidamente, los precios de la tierra se elevarán a medida que se expande la demanda de actividades residenciales, comerciales e industriales. Para las ciudades situadas en un área plana sin mayores accidentes topográficos y con servicios de infraestructura generalizados, la urbanización de terrenos puede extenderse en múltiples direcciones hasta que el uso agrícola de la tierra sea más rentable que su uso residencial, industrial o comercial. Con el tiempo, a

medida que aumentan la población y la actividad económica de la ciudad, los agentes interesados en adquirir tierra para usos urbanos están dispuestos a pagar más por los terrenos que los productores agrícolas. La ciudad también registrará una “densificación” a medida que suban los valores de la tierra y que los urbanizadores incrementen los coeficientes de utilización del suelo para compensar sus mayores costos. Muchas ciudades, entre ellas Bogotá, siguen esta dinámica (Dowall y Treffeisen 1991).

La respuesta de la oferta al incremento de la demanda por tierra urbanizada depende de la disponibilidad de infraestructura, de la existencia de una regulación propicia sobre urbanización de tierras, de la facilidad para traspasar los derechos de propiedad, y también de la topografía (Quigley y Swoboda 2007). La regulación desempeña un papel muy importante. La normativa sobre el uso del suelo, las tarifas de impacto de la urbanización, las regulaciones sobre la formación de barrios, la complejidad del proceso de revisión y aprobación de la urbanización de terrenos, los derechos de propiedad y la tenencia de títulos son otros de los muchos factores que limitan la oferta de tierra urbana.

Incluso en un mercado de tierras urbanas en expansión y flexible (espacio ilimitado, infraestructura generalizada y facilidad de acceso a títulos de propiedad), a los hogares de ingresos bajos y moderados se les dificulta obtener viviendas asequibles y bien situadas. Esto por cuanto tienen que competir con usuarios residenciales de altos ingresos, y con usuarios industriales y comerciales. Los precios de la tierra destinada a vivienda son asequibles para los hogares de ingresos medios y altos, mientras quienes se encuentran en la parte inferior de la distribución del ingreso siguen teniendo dificultades.

### ¿Es la tierra demasiado costosa?

Intentar establecer si la tierra en las ciudades de América Latina y el Caribe resulta demasiado costosa es una tarea difícil. Con notables excepciones, la mayoría de las ciudades no cuenta con cifras sistemáticas sobre el precio de la tierra. E incluso cuando estas existen, se necesita una medida apropiada para establecer comparaciones. Un instrumento de medición natural lo constituyen los ingresos. Los precios de la tierra también se pueden medir en relación con los costos totales de la vivienda: ¿qué porcentaje del costo de una vivienda

terminada representa la tierra? También es necesario tener en cuenta los diferentes tipos de tierra: terrenos formales urbanizados o dotados de todos los servicios básicos esenciales —incluyendo servicios públicos, escuelas, centros de salud y transporte— que cumplen con las regulaciones existentes relativas a ordenamiento territorial, formación de barrios y otros; terrenos urbanos formales sin servicios; terrenos urbanos informales o irregulares, y tierras rurales.

Los componentes del costo de una vivienda construida por el sector privado incluyen tierra, costos de construcción, infraestructura básica y gastos administrativos. Según los datos recopilados en la periferia de diferentes ciudades de América Latina, la incidencia de los precios de la tierra en los costos totales de la vivienda asciende a un 14% en promedio. Si bien la porción correspondiente a los costos del terreno es levemente superior al componente de infraestructura de una vivienda acabada (12%), es significativamente inferior a la porción relativa a los costos de construcción, administrativos y regulatorios (cuadro 5.1).

En la mayoría de las ciudades en América Latina el precio promedio de la tierra ha aumentado en los últimos decenios. Muchos sostienen que este aumento ha creado una escasez de oferta de terrenos urbanizados a precios que estén al alcance de los hogares de bajos ingresos. Chile cuenta con información sobre la evolución de los componentes del precio de la vivienda social entre 1994 y 2004. En el cuadro 5.2 se observa que la participación del precio de la tierra en los costos de la vivienda registró un marcado aumento a lo largo de la década, del 7% en 1994 hasta casi el 20% para una vivienda acabada en 2004. Aunque los costos de los otros componentes también se han elevado, es evidente que en el caso de la vivienda social en Chile el factor que más se ha encarecido es la tierra. Además, el aumento del costo de las superficies urbanizadas y dotadas de servicios (que pasó de 36 UF<sup>1</sup> en 1994 a 120 UF en 2004) representó el 67% del incremento del costo de la vivienda social en Chile en el mismo período, durante el cual los costos totales de la vivienda subieron en 126 UF (Brain y Sabatini 2006).

Por otra parte, los precios de la tierra han aumentado simultáneamente con otros dos factores que también han fomentado sustancialmente su demanda: la población urbana y los ingresos. Por lo tanto, antes de extraer conclusiones acerca del aumento de los precios de la tierra y su impacto en la asequibilidad de la vivienda, también es necesario tener en cuenta los cambios en los ingresos familiares en los últimos años.

**Cuadro 5.1** Componentes de los costos de la vivienda en ciudades de América Latina y el Caribe, 2010 (porcentaje del precio)

Ciudad	Componente de precio					
	Tierra (A)	Infraestructura (B)	Costos de construcción (C)			Administrativo (D)
			Materiales	Trabajo	Total	
Buenos Aires	6	12	44	30	74	8
Ciudad de México	18	6	n.d.	n.d.	59	16
Guadalajara	15	20	n.d.	n.d.	50	15
Guayaquil	10	15	40	20	60	15
Ilheus	7	4	42	30	72	17
Jequie	16	6	40	35	75	4
Kingston	6	22	63	3	67	5
Montevideo	45	5	23	22	44	6
Ribeirão Preto	9	12	39	26	66	14
San Salvador	10	20	35	15	50	20
Santiago	16	4	n.d.	n.d.	80	n.d.
São Paulo	9	n.d.	34	21	55	36
Tijuana	11	20	n.d.	n.d.	50	19
Valledupar	13	13	38	19	57	17
<b>Promedio de las ciudades</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>40</b>	<b>22</b>	<b>61</b>	<b>15</b>

Fuente: Cálculos propios basados en Artiga de Soundy et al. (2010).

Notas: Argentina (Buenos Aires), Brasil (Ilheus, Jequie, Ribeirão Preto, São Paulo), Chile (Santiago), Colombia (Valledupar), Ecuador (Guayaquil), El Salvador (San Salvador), Jamaica (Kingston), México (Guadalajara, Ciudad de México y Tijuana) y Uruguay (Montevideo). Los costos de construcción para Guadalajara, Ciudad de México, Santiago y Tijuana no están divididos en sus componentes. Para Santiago, los costos de construcción incluyen algunos costos administrativos.

n.d. = no hay datos.

#### *Precios de la tierra y asequibilidad de la vivienda*

En este capítulo se analiza una muestra de ciudades y se comparan los costos de la tierra en la periferia urbana con los ingresos de los hogares. Para calcular la asequibilidad de la tierra se utilizan dos métodos. El primero se basa en comparar el promedio de los precios de la tierra en la periferia



**Cuadro 5.2** Chile: evolución de los componentes de costos de la vivienda en programas de vivienda social, 1994–2004

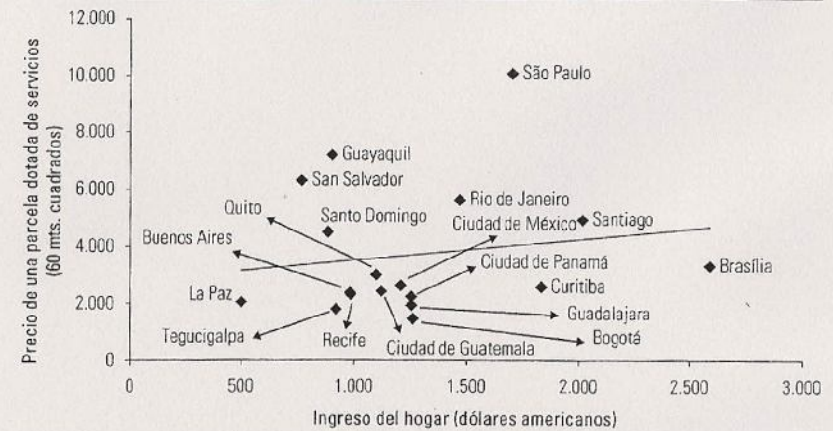
	Períodos de las políticas					
	1994		1998–1999		2002–2004	
	Promedio (UF)	Porcentaje del precio de las viviendas	Promedio (UF)	Porcentaje del precio de las viviendas	Promedio (UF)	Porcentaje del precio de las viviendas
Total costos de la vivienda	238	100	335	100	364	100
Costos de construcción	200	84	237	71	236	65
Tierra	17	7	58	17	72	20
Urbanización	19	8	34	10	48	13
Infraestructura	n.d.	n.d.	2	1	6	2
Otros costos	2	1	4	1	4	1
<b>Tamaño (metros cuadrados)</b>	<b>41,6</b>		<b>43,2</b>		<b>41,5</b>	

Fuente: Brain y Sabatini (2006).

Nota: UF = unidad de fomento (unidad de cuenta indexada según la inflación de los precios al consumo); 1UF = US\$35 aproximadamente.  
n.d. = no hay datos.

urbana a nivel de la ciudad con la distribución de ingresos de sus habitantes. El segundo es un análisis en profundidad de la asequibilidad de la tierra en el que se estudia la distribución de la oferta de terrenos en la periferia urbana en cinco ciudades y se la compara con la distribución de los ingresos en cada una de ellas.

En el primer cálculo se utilizan los precios de la tierra para un subconjunto de ciudades de la base de datos sobre indicadores de tierra y vivienda del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (para más detalles, véanse Bouillon y Medellín 2011). En el caso de las ciudades para las cuales no se dispone de información, se atribuyen los precios de la tierra utilizando un modelo estadístico en el que se consideran aquellas variables a nivel de la ciudad que inciden en los precios de la tierra, como los ingresos, la desigualdad, el tamaño de la urbe y los niveles de informalidad. Al igual que en el capítulo 3, el tamaño del lote y de la vivienda corresponden a una unidad básica estándar de 40 metros cuadrados de área construida y 60 metros cuadrados de terreno. En el gráfico 5.1 se registran los precios de la tierra y los ingresos para 18 ciudades de América Latina.

**Gráfico 5.1** Precios de la tierra e ingresos en 18 ciudades de América Latina

Fuente: Cálculos propios basados en Bouillon y Medellín (2011).

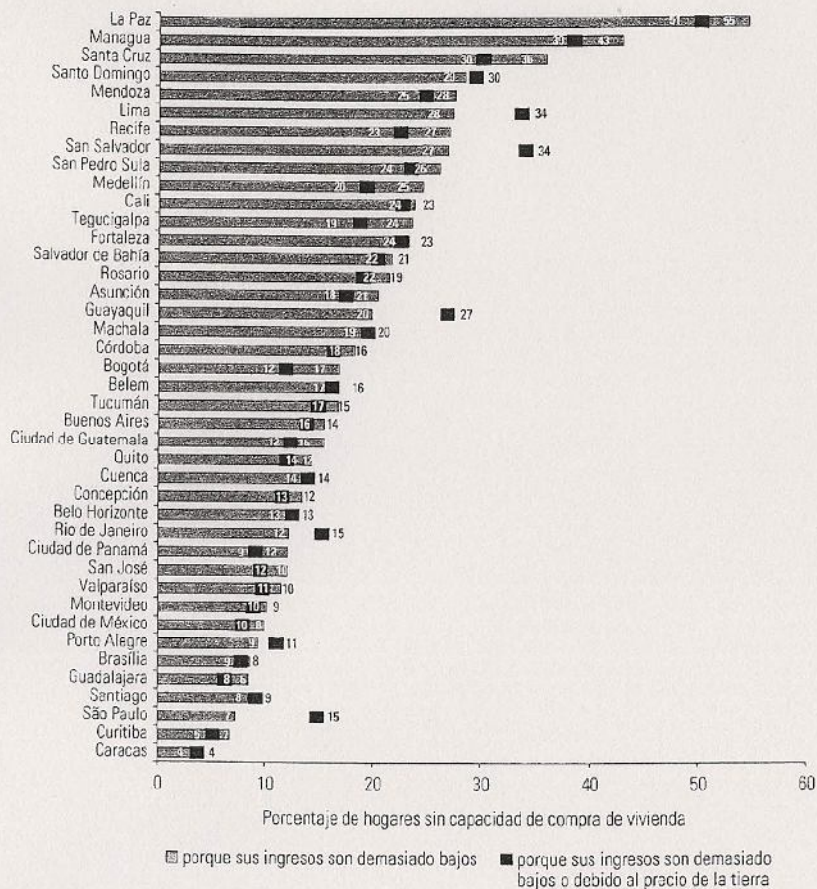
Nota: Argentina (Buenos Aires), Bolivia (La Paz), Brasil (Brasília, Curitiba, Recife, Rio de Janeiro y São Paulo), Chile (Santiago), Colombia (Bogotá), República Dominicana (Santo Domingo), Ecuador (Guayaquil y Quito), El Salvador (San Salvador), Guatemala (Ciudad de Guatemala), Honduras (Tegucigalpa), México (Ciudad de México y Guadalajara), Panamá (Ciudad de Panamá).

¿Cómo afectan los precios actuales de la tierra la asequibilidad de vivienda?

Comparados con la brecha de asequibilidad que se produce únicamente como producto de los bajos ingresos (partiendo del supuesto de que los costos de la tierra por vivienda estandarizada son de US\$4.000 para un costo total por unidad de US\$15.000, como se hizo en el capítulo 3), los precios actuales de la tierra incrementan los problemas de asequibilidad en más de cinco puntos porcentuales en São Paulo, San Salvador, Guayaquil y Lima, en ese orden (gráfico 5.2a). En el caso de São Paulo, el porcentaje de hogares que no puede adquirir vivienda aumentó del 7% al 15% debido a los altos precios de la tierra. Si el tamaño del lote aumenta a 100 metros cuadrados, el número de ciudades con brecha de asequibilidad de más de cinco puntos porcentuales debido a los altos precios de la tierra sube a 10 (gráfico 5.2 b). Por ejemplo, para las cuatro ciudades arriba mencionadas, el porcentaje de hogares que no puede costearse una vivienda debido a los precios de la tierra aumenta alrededor del 20%. Otras ciudades donde el precio de la tierra agrava los problemas de asequibilidad son Rio de Janeiro, Santo Domingo, Machala, Porto Alegre, Santiago y Fortaleza.

**Gráfico 5.2** Efecto de los precios de la tierra en la asequibilidad de la vivienda por tamaño del lote

**a. Tamaño del lote de 60 metros cuadrados**

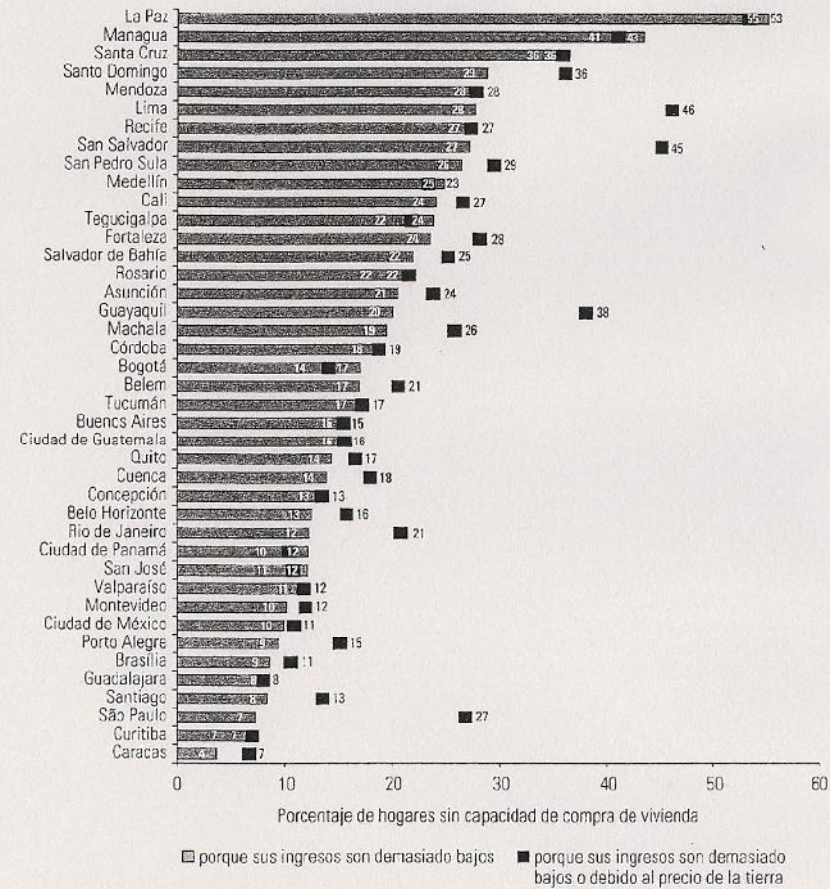


(continúa en la página siguiente)

Para el segundo cálculo se recopilan los precios de los lotes en venta en la periferia urbana de cinco ciudades de América Latina (Buenos Aires, Córdoba y Rosario, en Argentina; Río de Janeiro, en Brasil, y Santiago, en Chile), con los cuales se calculan los de un lote de 60 metros cuadrados.<sup>2</sup> Para estimar el impacto de estos precios en la asequibilidad, y siguiendo las metodologías desarrolladas

**Gráfico 5.2** Efecto de los precios de la tierra en la asequibilidad de la vivienda por tamaño del lote (continuación)

**b. Tamaño del lote de 100 metros cuadrados**



Fuente: Cálculos propios basados en Bouillon y Medellín (2011).

Nota: Argentina (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Rosario y Tucumán), Bolivia (La Paz y Santa Cruz), Brasil (Belem, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Río de Janeiro, Salvador de Bahía y São Paulo), Chile (Concepción, Santiago y Valparaíso), Colombia (Bogotá, Cali y Medellín), Costa Rica (San José), Ecuador (Cuenca, Guayaquil, Machala y Quito), El Salvador (San Salvador), Guatemala (Ciudad de Guatemala), Honduras (San Pedro Sula y Tegucigalpa), México (Ciudad de México y Guadalajara), Nicaragua (Managua), Panamá (Ciudad de Panamá), Perú (Lima), Paraguay (Asunción), República Dominicana (Santo Domingo), Uruguay (Montevideo) y Venezuela (Caracas).

en el capítulo 3, la cantidad máxima de familias que pueden adquirir vivienda terminada se compara con el costo del lote con servicios. Se supone que los costos de construcción son de US\$11.000 o tres veces el costo del lote con servicios, los que sean más elevados.

En la simulación se compara la distribución de la oferta de vivienda derivada de los precios de los lotes en venta con la distribución de la población en la ciudad, ordenada según su capacidad para comprar una vivienda acabada (con acceso a crédito). Las cifras de población provienen de las encuestas de hogares de cada país.

En el gráfico 5.3 se muestra la distribución de la oferta y el poder adquisitivo con respecto a terrenos de diferentes precios. En el gráfico 5.4 se observa la distribución de la oferta en los diferentes deciles de ingresos.

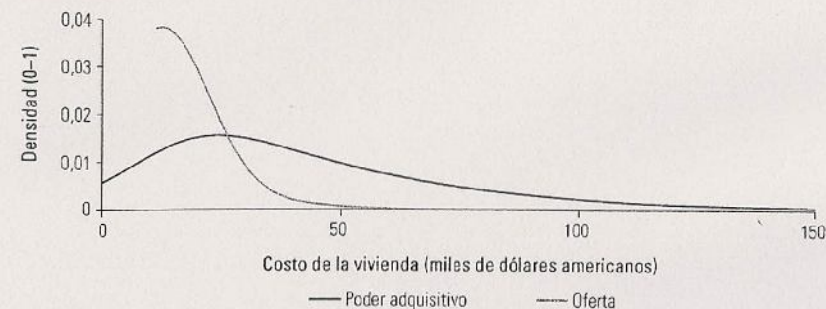
### Tres ciudades en Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario

En el caso de Argentina, si una familia pobre ahorrara cada peso que le sobra una vez que hayan satisfecho sus necesidades básicas, tardaría 33 años para poder comprar en el sector formal un lote con servicios de 250 metros cuadrados, el tamaño mínimo contemplado en la normativa vigente (Casazza et al. 2011b). La existencia de regulaciones estrictas encarece el mercado formal de tierras, donde los lotes cuestan un 10% más que en el sector informal, dado que requieren autenticación notarial y dotación de servicios por parte de los urbanizadores. Según Dowall (1992a) y Durantón (2008), esto hace que los terrenos urbanizados queden por fuera del alcance de los hogares de ingresos medios y bajos, que no tienen otra alternativa que buscar soluciones informales. Sin embargo, es posible también que las soluciones informales "creadas" por las regulaciones estrictas generen a su vez una externalidad negativa que disminuye el precio de la tierra en las jurisdicciones formales a lo largo del tiempo.

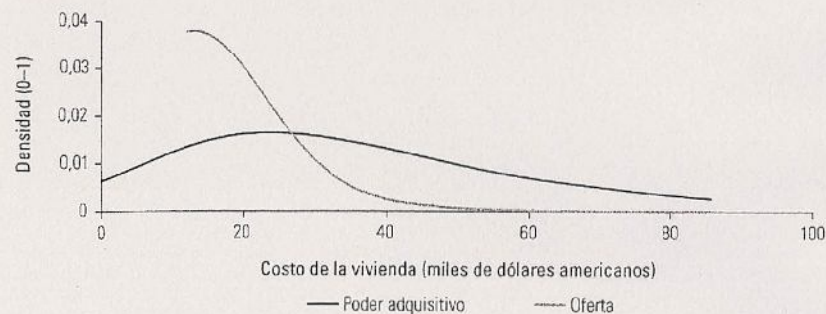
¿La tierra en Argentina es barata o costosa? La respuesta simple es que aparentemente la tierra no es costosa en la periferia de las ciudades. Teniendo en cuenta los precios de la tierra vigentes por metro cuadrado, y suponiendo que no existen limitaciones sobre el tamaño mínimo del lote, solo los pobres no estarían en capacidad de adquirir una vivienda básica acabada en razón de los precios de la tierra. Sin embargo, la existencia de una norma estricta sobre el

**Gráfico 5.3** Oferta de vivienda y distribución de la población ordenadas según el precio de la tierra y el poder adquisitivo de las familias en ciudades seleccionadas de América Latina

#### a. Buenos Aires



#### b. Córdoba



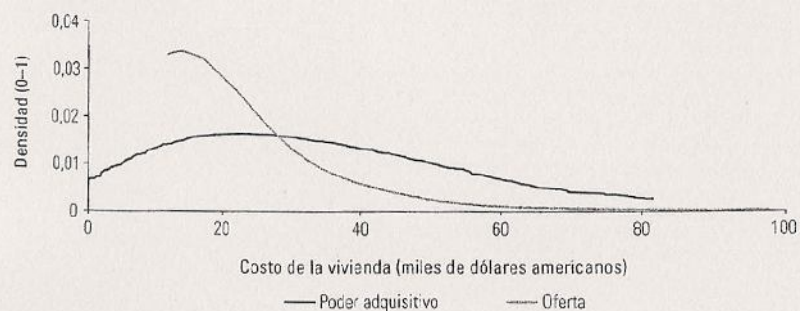
(continúa en la página siguiente)

tamaño mínimo del lote hace que un porcentaje mucho más alto de habitantes quede excluido de esta posibilidad.

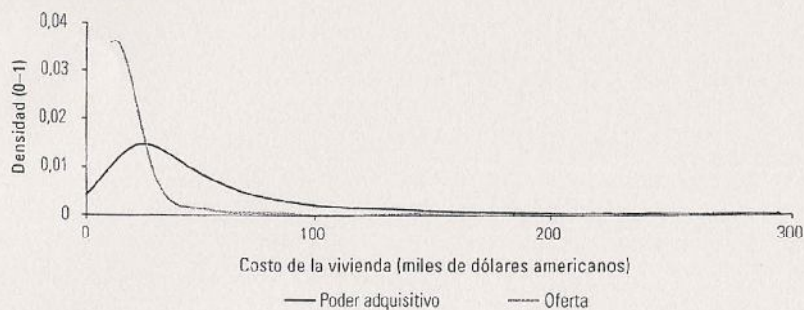
Las simulaciones muestran que el 14% de la población de las ciudades argentinas seleccionadas no puede permitirse una vivienda terminada debido al costo de la tierra (cuadro 5.3 y gráficos 5.3 y 5.4). Sin embargo, si se observa el resto de la distribución de la oferta de tierras en la periferia urbana, se puede advertir que si no se aplicara la norma sobre tamaño mínimo del lote, una porción importante de la oferta podría ser dotada de servicios y vendida a un costo asequible para satisfacer las necesidades de vivienda de los hogares de ingresos medios y medios bajos.

**Gráfico 5.3** Oferta de vivienda y distribución de la población ordenadas según el precio de la tierra y el poder adquisitivo de las familias en ciudades seleccionadas de América Latina (continuación)

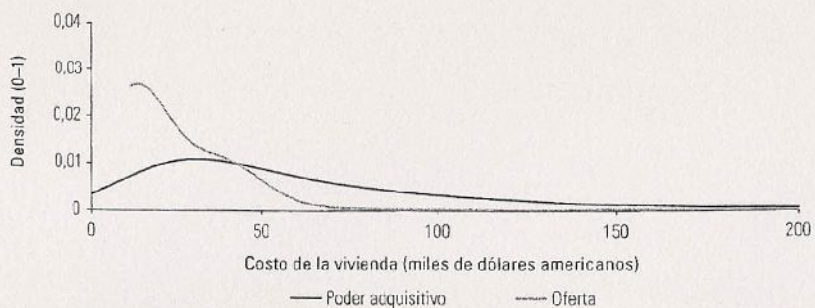
**c. Rosario**



**d. Rio de Janeiro**



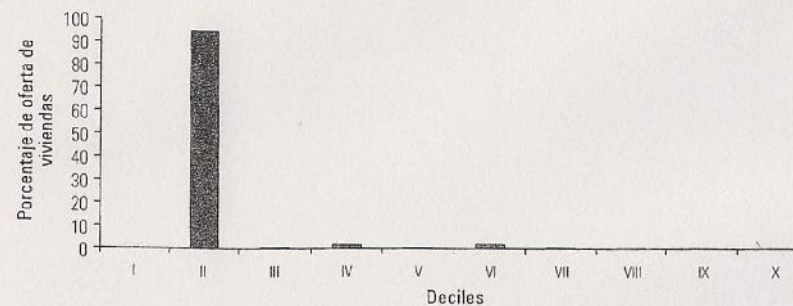
**e. Santiago**



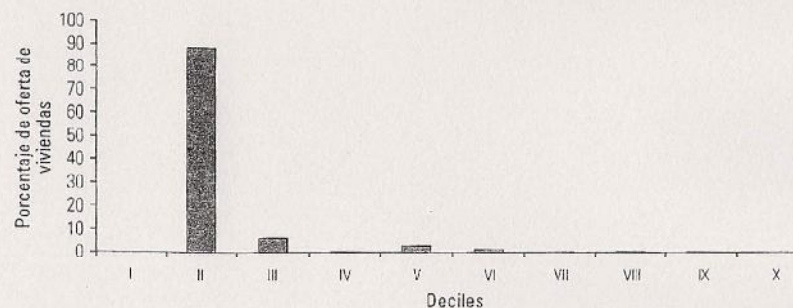
Fuente: Cálculos propios basados en Casazza et al. (2011a).

**Gráfico 5.4** Oferta de vivienda por deciles de ingreso en ciudades seleccionadas de América Latina

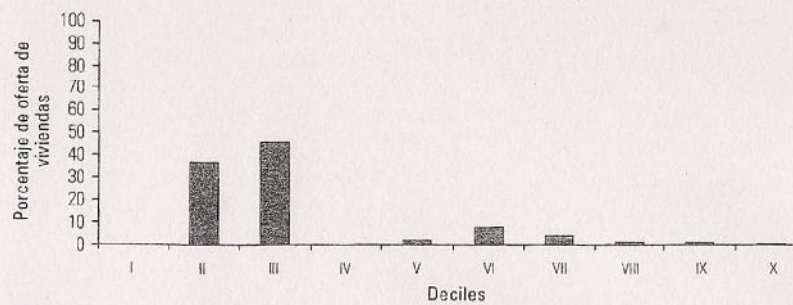
**a. Buenos Aires**



**b. Córdoba**



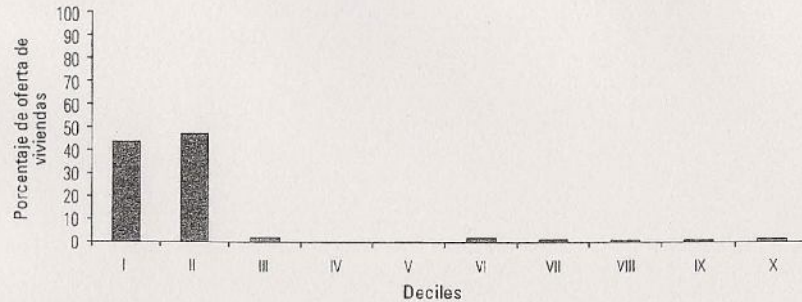
**c. Rosario**



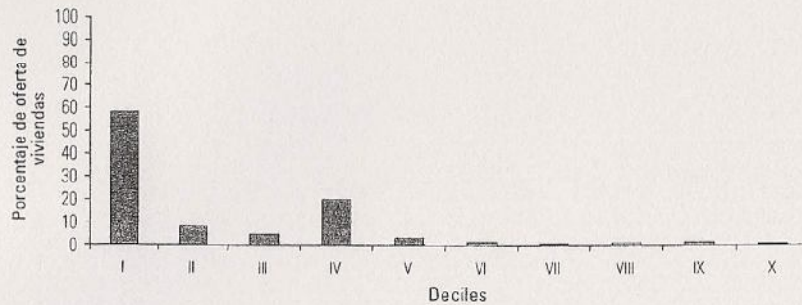
(continúa en la página siguiente)

**Gráfico 5.4** Oferta de vivienda por deciles de ingreso en ciudades seleccionadas de América Latina (continuación)

**d. Rio de Janeiro**



**e. Santiago**



Fuente: Cálculos propios basados en Casazza et al. (2011a).

Aunque en Buenos Aires el 10% más pobre de la población no puede adquirir una vivienda acabada a los precios vigentes de la tierra, cerca del 95% de la oferta de terrenos en la periferia urbana se podría dotar de servicios para responder a las necesidades de techo de aquellos situados en el segundo decil de la distribución del ingreso. En Córdoba la situación es similar: las familias en el primer decil del ingreso no pueden comprar vivienda a los actuales precios de la tierra, mientras que las del segundo decil no pueden adquirir vivienda terminada en cerca del 37% de los lotes. El 83% de la oferta se concentra entre el segundo y tercer deciles (gráfico 5.4). De las tres ciudades argentinas, Rosario es la más costosa (74% de la oferta se sitúa en lotes que cuestan US\$53 por metro

cuadrado en promedio, lo cual permitiría construir vivienda básica terminada por cerca de US\$14.000), y es allí también donde la población tiene el menor poder adquisitivo: alrededor del 78% solo puede adquirir viviendas evaluadas en cerca de US\$20.000. El problema de asequibilidad también es mayor: afecta al 17,5% de la población (gráfico 5.3) y la oferta no cubre la demanda potencial.

### Rio de Janeiro y Santiago

Rio es una ciudad con marcados contrastes socioeconómicos. En la avenida Atlántica, familias adineradas residentes en algunas de las propiedades más costosas del planeta comparten la vista de las playas de Ipanema con los de una famosa favela, un tipo de barrio marginal que abunda en toda la ciudad. Algunos expertos sostienen que Brasil sufre de una paradoja habitacional en su mercado urbano: en las zonas más céntricas las viviendas son en general costosas y carecen de infraestructura básica y de zonas comunes (Dowall 2007). Pero como la mayor parte de la vivienda nueva surge en las zonas de expansión de las ciudades, es importante determinar hasta qué punto han aumentado los precios de la tierra en Rio y cuánto en las afueras.

Para responder a estas preguntas, se llevó a cabo el mismo ejercicio que se hizo para las tres ciudades en Argentina. En el análisis se muestra que el 5,4% de la población no puede adquirir el lote más barato disponible en las afueras de la ciudad, y que es posible urbanizar el 43% de la oferta de terrenos para viviendas al alcance del 10% más pobre de la población (gráfico 5.4). La mayoría de las familias en la ciudad puede pagar un máximo de cerca de US\$26.000 por una vivienda terminada. Sin embargo, la oferta de tierras en la periferia de la ciudad está al alcance de la mayoría de estas familias. La proporción mayor de la oferta de tierras en la periferia (79%) tiene un precio aproximado de cerca de US\$32 por metro cuadrado, con lo cual se puede construir vivienda terminada por US\$13.000 por unidad.

En Santiago, los precios de la tierra han aumentado sustancialmente. En los últimos 15 años, el precio real promedio ha crecido a un ritmo anual del 15% (Brain y Sabatini 2006; Trivelli 2010). Algunos autores (Celhay y Sanhueza 2011) sostienen que los precios de la tierra han aumentado en términos relativos en la periferia de las ciudades, especialmente en zonas donde históricamente se ha concentrado la vivienda social, pero donde ahora se construyen casas para grupos de ingresos

más altos. Igualmente afirman que este proceso ha contribuido a la escasa oferta de tierra barata destinada a las familias pobres (Celhay y Sanhueza 2011).

Entre las cinco ciudades analizadas con base en los precios cotizados para lotes ubicados en las afueras de la ciudad, Santiago es, después de Rosario, la segunda ciudad donde el costo promedio es más elevado. Sin embargo, Santiago también se jacta de tener la población con mayor capacidad de compra de vivienda. Solo el 8% de la población no puede adquirir el lote más barato disponible, una proporción significativamente menor a las de las tres ciudades de Argentina (gráfico 5.3). Una porción significativa (92%) de la oferta de tierras disponibles en la ciudad tiene un precio de US\$138 por metro cuadrado o menos y puede urbanizarse para satisfacer las necesidades básicas de vivienda de las familias en el primer 40% de la distribución del ingreso (gráfico 5.4). En Santiago particularmente, casi el 60% de la oferta de tierras es lo bastante asequible como para urbanizarla para familias pertenecientes al primer decil de la población, una proporción superior a la de cualquier otra ciudad de la muestra.

Por el lado de la demanda, la situación de la población de Santiago también parece ser la mejor. La mayoría de los hogares está en capacidad de comprar vivienda terminada por un costo cercano a US\$29.600 (el 72% de los valores máximos de poder de compra para la población se encuentran en torno a esa cifra). Por el lado de la oferta, el costo de la mayoría de los terrenos (60%) se ubica en un promedio de US\$50 por metro cuadrado, y se puede urbanizar para proporcionar vivienda básica por cerca de US\$14.000.

### Conclusiones del análisis de las cinco ciudades

En el cuadro 5.3 se resumen las conclusiones para las cinco ciudades analizadas en esta sección. A diferencia de lo que se suele creer, en la periferia urbana la tierra está relativamente al alcance de la mayoría de los habitantes de la ciudad. Aunque un porcentaje de la población de cada ciudad no está en capacidad de adquirir ni siquiera el lote más barato, y aunque la oferta no cubre a una parte adicional de la población cuya capacidad de pago es muy reducida, en promedio solo el 12% del total se encuentra en estas dos categorías. Como se señaló en el capítulo 3, la brecha de asequibilidad total en América Latina y el Caribe (combinando restricciones de ingresos, tasas de interés, incapacidad de documentar los ingresos, y el costo de las viviendas más baratas ofrecidas por el sec-

**Cuadro 5.3** Asequibilidad de la tierra en ciudades seleccionadas de América Latina

	Ciudad				
	Buenos Aires	Córdoba	Rosario	Río de Janeiro	Santiago
Valor de una vivienda estandarizada (miles de US\$) con base en el valor de la tierra en la periferia	11	12	12	11	12
Mínimo	166	86	98	295	206
Máximo	13	14	18	18	25
Promedio	12	12	13	13	13
Media	185	960	1.032	225	791
Valor de la tierra (lote de 60 metros cuadrados - US\$) en la periferia	33.163	17.156	19.504	59.027	41.260
Mínimo	1.345	1.888	3.205	2.655	4.461
Máximo	885	1.200	2.160	1.564	1.852
Promedio	12	14	17	5	8
Media	97	95	83	93	92
Asequibilidad	12	13	14	13	14
Oferta	1.252	1.960	3.189	1.944	3.021
Porcentaje de la población que no puede adquirir el lote más barato	89	85	74	79	58
Porcentaje de la oferta que cubre el primer 40% de la distribución del ingreso	3	4	3	2	2
Costo de la vivienda en el punto de mayor concentración de la oferta (miles de US\$)	24	24	20	26	30
Costo de la tierra en el punto de mayor concentración de la oferta (US\$)	81	79	73	60	72
Porcentaje de vivienda alrededor del punto de mayor concentración de la oferta					
Porcentaje de la población alrededor del punto donde se concentra la oferta					
Capacidad de compra en el punto de mayor concentración de la demanda (miles de US\$)					
Porcentaje de la población en el punto de mayor concentración de la demanda					

Fuente: Cálculos propios basados en Casazza et al. (2011a).

tor privado) oscila entre el 29% y el 80% y es significativamente superior a la brecha de asequibilidad generada exclusivamente por el precio de la tierra.

Las familias que optan por comprar ya sea terrenos baratos urbanizados o asentarse de manera irregular en la periferia urbana están sacrificando la cercanía al centro de la ciudad e incurriendo en los costos adicionales de transporte y tiempo. Las soluciones habitacionales en la periferia de las ciudades aumentan los costos del transporte al trabajo y dificultan el acceso a la red social y laboral que se puede encontrar en las zonas más céntricas (Celhay y Sanhueza 2011). Por lo tanto, en cualquier evaluación que se haga para establecer si estas tierras son costosas o baratas en el largo plazo, habrá que tener en cuentas estos costos de oportunidad. Como se señaló anteriormente, los costos de transporte influyen en el precio de la tierra; los lotes más cercanos a los centros de actividad comercial de las ciudades serán más costosos que los de los lotes más alejados.

En teoría, sería de esperar que en lugares donde hay más empleos se registren mayores índices de participación y mejores resultados laborales. Por lo tanto, las personas suelen debatirse entre vivir en lugares más baratos pero retirados de las oportunidades laborales o vivir más cerca de los lugares de trabajo pero pagando más por la vivienda. Un estudio realizado en Santiago revela que la persistencia de barrios marginales en esa ciudad responde a preferencias de ubicación. Las poblaciones de bajos ingresos están dispuestas a cargar con el costo de la informalidad con el fin de tener mejores oportunidades de empleo, y acceso a los servicios sociales y a sistemas de transporte (Celhay y Sanhueza 2011).

### La regulación de la tierra: ¿un mal necesario?

A medida que las ciudades se expanden hacia las afueras aumenta la demanda de tierras. La mayoría de las áreas recién urbanizadas se destinarán a albergar a los pobres. Como se señaló en el capítulo 3, son varios los factores que pueden explicar las dificultades a las que se enfrentan los menos favorecidos para poder adquirir una vivienda terminada o para construir de manera incremental en un lote de tierra legal. Uno de ellos se relaciona con la regulación para el desarrollo de los terrenos residenciales, la cual puede disminuir los incentivos para que los urbanizadores acondicionen tierras y área habitable para vivienda destinada a los grupos de bajos ingresos, aun cuando los terrenos sin servicios no sean costosos. Este es un patrón que a su vez puede llevar a la informalidad.

En los estudios sobre el mercado de tierras de Estados Unidos se llega a la conclusión de que el exceso regulatorio se ha traducido en el aumento de precios en las ciudades, lo cual a su vez ha generado escasez.<sup>3</sup> Las normas y los estándares suelen formularse muchas veces sin una fundamentación apropiada, además de que imponen costos adicionales, entre ellos los relativos a inspecciones, licencias y a la apelación de las decisiones sobre estas últimas.

Aunque la evidencia presentada en la sección anterior señala que la tierra formal urbanizada en la periferia puede estar al alcance de los menos favorecidos, esto probablemente no sucede en los barrios más cercanos al centro de la ciudad. Dado que están mejor situados, los lotes allí localizados cuestan más. Además, es probable que la regulación —que se manifiesta en requerimientos y restricciones en materia de ordenamiento territorial, tamaños mínimos de los lotes o en el índice de edificabilidad (FAR por sus siglas en inglés), el cual estipula cuánta área habitable puede caber en un lote de tierra— los encarezca aún más. Esto es así cuando se trata especialmente de desarrollos residenciales para usos socioeconómicos mixtos. Las normas para el uso de la tierra y los códigos de construcción también suelen responder a los intereses de los hogares más ricos que ya viven en la zona y desean proteger los valores de sus propiedades y sus barrios contra desarrollos residenciales mixtos o para hogares de bajos ingresos.

La mayoría de los países en desarrollo ha adoptado modelos y estándares de urbanización industrializada orientados a los ideales de vivienda de altos ingresos típicos de los años cincuenta y sesenta, tales como los modelos de suburbios urbanos. Las medidas regulatorias de carácter residencial se pueden agrupar en cinco categorías (Deakin 1989):

- Límites a la densidad e intensidad de la urbanización y preferencias geográficas relacionadas.
- Estándares de diseño y desempeño para lotes y construcciones.
- Transferencia de costos de la localidad al urbanizador.
- Exclusión de tierras de la oferta de terrenos urbanizables.
- Aplicación de controles directos e indirectos tanto a las construcciones como a las poblaciones.

Estas categorías generales se pueden ampliar para incorporar instrumentos regulatorios específicos (Quigley y Rosenthal 2005), como se muestra en el cuadro 5.4. La lógica que subyace a la utilización de cualquiera de estos instrumentos

**Cuadro 5.4** Categorías e instrumentos para la regulación del uso de tierras

Categorías	Instrumentos
Urbanización residencial	Topes para licencias de construcción
	Topes para población
	Límite al índice de edificabilidad
	Restricciones de ordenamiento territorial para proteger espacios abiertos/uso agrícola
	Reducción de la densidad residencial permitida
	Referendo para aumento de la densidad
	Mayoría calificada en cuerpo legislativo para aumentos de densidad
Urbanización comercial/industrial	Tope metros cuadrados (comercial)
	Tope metros cuadrados (industrial)
	Reordenamiento en intensidad más baja
	Reducción de altura
Planificación del suelo	Factor de gestión de crecimiento
	Moratoria
	Límites al crecimiento urbano
	Desarrollo diferenciado
	Controles a la subdivisión
Necesidad de servicios públicos adecuados	Control de otros crecimientos
	Calles, autopistas, tránsito y estacionamiento
	Suministro de agua
	Distribución de agua
	Colectores de aguas negras
	Tratamiento de aguas negras
	Control de inundaciones
Restricciones a la capacidad de servicio	Otros
	Carreteras
	Suministro de agua
	Distribución de agua
	Colectores de aguas residuales/capacidad de tratamiento
	Calidad del tratamiento de las aguas residuales
Control de inundaciones	

*(continúa en la página siguiente)***Cuadro 5.4** Categorías e instrumentos para la regulación del uso de tierras  
(continuación)

Categorías	Instrumentos
Cobertura de la tarifa de impacto de urbanización	Administración
	Mitigación del tráfico
	Transporte colectivo
	Estacionamiento
	Agua: servicio y tratamiento
	Sistemas de alcantarillado
	Control de inundaciones
	Parques y espacios abiertos
	Recursos naturales
	Escuelas
Bibliotecas y centros de arte	
Otros	

*Fuente:* Quigley y Rosenthal (2005).

o de todos ellos es el fomento de la eficiencia económica mediante la reducción de los efectos perjudiciales (externalidades) de ciertos usos de la tierra y de una urbanización demasiado rápida o desorganizada. La forma más habitual de controlar por externalidades consiste en segregarse los usos de la tierra, de manera que las actividades incompatibles sean excluidas; esto se hace, por ejemplo, manteniendo las actividades industriales lejos de los distritos residenciales. Esta segregación maximiza los valores de la tierra y potencia la eficiencia (Bailey 1959).

Por otro lado, el ordenamiento territorial ha sido y sigue siendo utilizado como instrumento de segregación social y económica. Si las comunidades se valen del impuesto al valor de la propiedad para contribuir a la dotación de servicios, aquellas con ingresos más altos tienen incentivos para excluir a los hogares de bajos ingresos, dado que los valores de las propiedades de estos últimos son menores y por lo tanto contribuirían menos a ese propósito mediante el pago del impuesto respectivo (Courant 1976; Hamilton 1978; Cooley y La Civita 1982; Fischel 1985).

Un ordenamiento territorial residencial restrictivo puede perjudicar a las familias menos favorecidas al limitar la oferta de tierras urbanizables y también como resultado del aumento de los precios de las superficies para ese



uso. Sin embargo, los residentes establecidos saldrán beneficiados, ya que el efecto de limitar la oferta ejerce una presión al alza sobre los precios vigentes de la vivienda. Si las ciudades tienen un poder monopolístico, pueden utilizar el ordenamiento territorial y otras regulaciones relativas al uso del suelo para limitar la oferta de tierras para usos residenciales y aumentar así el precio de la vivienda existente (Thorson 1996).

Los controles del uso del suelo, por ejemplo los que se aplican a la densidad y al crecimiento urbano, los cinturones verdes y las prácticas de gestión del crecimiento pueden limitar efectivamente la oferta de terrenos residenciales y de vivienda. Si bien los efectos de estos controles variarán dependiendo de la eficiencia con que se implementen y se cumplan, pueden conducir al aumento del precio de la tierra y de la vivienda. A su vez, estos efectos tienen un impacto significativo en los pobres.

Las regulaciones relativas a las urbanizaciones —que determinan los requisitos que deben cumplir los urbanizadores en materia de tamaño y frente mínimo de los lotes, área reservada para las calles, aceras e instalaciones públicas— también influyen en el precio de los terrenos residenciales y de la vivienda. A mayor costo de urbanización de los terrenos, menor es el precio que el urbanizador está dispuesto a pagar por la tierra, lo cual disminuye la oferta de vivienda y encarece los precios. La complejidad y lentitud del cumplimiento de la normativa también pueden incidir de manera adversa en los precios de los terrenos urbanos. Cuando los procedimientos de aprobación son particularmente engorrosos en un lugar, urbanizadores y constructores a menudo se dedican al desarrollo inmobiliario en otras ciudades o regiones. En algunos casos, la complejidad normativa fomenta los monopolios, con el consecuente protagonismo de uno o de unos pocos urbanizadores que saben cómo manejar el sistema, y que tienen poder para fijar precios y capacidad de dejar por fuera a la competencia (Quigley y Rosenthal 2005). En aquellos casos en que la capacidad de hacer cumplir las normas es escasa, los urbanizadores y constructores recurren al desarrollo urbano informal o irregular.

#### *La maraña burocrática*

En la mayoría de las ciudades de América Latina la tierra fue incorporada al trazado de grandes espacios ampliamente separados cuyas tierras intermedias se convirtieron en terrenos baldíos y se destinaron a la especulación. Las familias

de bajos ingresos tienden a establecerse en la periferia de las ciudades, lo cual genera un crecimiento urbano desordenado. Es así como en la periferia urbana han brotado asentamientos ilegales, por fuera de los límites de la regulación urbana y a menudo ignorados por inversores públicos y privados.

A partir de los años cincuenta la migración desde las áreas rurales se convirtió en un fenómeno incontenible en muchas ciudades de la región y generó la necesidad de llevar a cabo una planificación regional. Con los pocos planes maestros diseñados en aquel momento (por ejemplo en Buenos Aires, Bogotá, Caracas y Río de Janeiro) no se logró solucionar los problemas urbanos existentes. Entre los obstáculos principales figuraban la ausencia de controles sobre el uso de la tierra, la capacidad limitada de gestión de los gobiernos locales y las restricciones de financiamiento.

Desde los años sesenta, la región ha fortalecido gradualmente su capacidad de gestión urbana, lo cual se ha traducido en una mejor planificación y en la elaboración de presupuestos de carácter participativo, así como en la regularización de ocupaciones ilegales, la planificación como parte del manejo de desastres naturales, la implementación de procesos de arriba hacia abajo y la descentralización. Estos conceptos forman parte del nuevo marco para el futuro. En el cuadro 5.5 se presenta un resumen del marco de planificación vigente en varios países de la región.

Aunque los países de la región cuentan con marcos de planificación de orden nacional que abarcan los usos de la tierra y las especificaciones de construcción, corresponde a los gobiernos locales definir muchas de las regulaciones. En el cuadro 5.6 se presenta un listado de las regulaciones específicas a la tierra en 15 ciudades de América Latina y el Caribe.

Cabe señalar que el índice promedio de edificabilidad en la muestra de ciudades incluida en el cuadro 5.6 es 2, lo cual significa que en una propiedad promedio se puede construir una edificación que equivalga a dos veces el total de la superficie del lote. Las restricciones sobre el índice de edificabilidad disminuyen la oferta de vivienda, lo cual produce un alza de los precios de la tierra en las zonas centrales. A su vez, esto conduce a las familias a optar por la autoconstrucción en zonas que se encuentran por fuera de los límites de la regulación (a menudo en las afueras de la ciudad), causando así un crecimiento urbano desordenado.

Por otro lado, en algunas ciudades se exige que el tamaño mínimo de un lote sea de hasta 300 metros cuadrados, incluso cuando se trata de vivienda

**Cuadro 5.5** Sistemas de planificación urbana en América Latina en países seleccionados

País	Autoridad	Instrumentos	En la práctica
Argentina	No hay autoridad de planificación a nivel nacional. La administración provincial tiene autoridad para planificar el uso del suelo. Las autoridades locales son responsables de la regulación del uso del suelo urbano. Las constituciones provinciales posibilitan la creación de áreas metropolitanas.	Planes maestros, planificación y códigos de construcción	Los niveles administrativos no están coordinados. Muy pocos órganos administrativos tienen unidades de planificación. Comienza a desarrollarse la participación pública.
Bolivia	El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente está a cargo.	Plan ejecutivo y plan regulatorio para asuntos urbanos, y plan de organización territorial para asuntos regionales.	Proceso de toma de decisiones de arriba hacia abajo. Dificultades para implementar la planificación participativa.
Brasil	Los niveles federal, estatal y municipal son autónomos. En el nivel federal, el Ministerio de Ciudades es el responsable de asuntos urbanos.	La Constitución federal estipula una planificación espacial obligatoria. La planificación urbana es una obligación del Estado que debe ser implementada por las municipalidades de más de 20.000 habitantes. El proceso de planificación es participativo.	Las municipalidades son responsables del control del uso de los terrenos urbanos pero la capacidad es limitada.
Chile	La responsabilidad de la planificación se delega a los niveles regional y comunal.	Prescripciones normativas para las actividades de construcción y la subdivisión de la tierra en lotes urbanos (tamaño de los lotes, intensidad de ocupación, localización de la construcción y condiciones de la misma, y usos de las tierras y de la construcción).	Tierras evaluadas en términos de las condiciones de construcción. Los planes comunales y las ordenanzas carecen de control.
Colombia	La planificación y el desarrollo son responsabilidad de las municipalidades.	Tres tipos de planes según el número de habitantes: más de 100.000; entre 30.000 y 100.000, y menos de 30.000.	La Ley 388/97 toma en cuenta las mejoras urbanas para determinar el valor de la tierra. Es necesario reglamentar la ley para poder implementarla plenamente.

*(continúa en la página siguiente)***Cuadro 5.5** Sistemas de planificación urbana en América Latina en países seleccionados (continuación)

País	Autoridad	Instrumentos	En la práctica
Guyana	Las responsabilidades se encuentran distribuidas entre la Administración Central de Vivienda y Planificación (CH&PA) y la Comisión de Tierras y Catastro de Guyana (GLSC).	Se está desarrollando la planificación regional. Los actuales instrumentos de planificación son los estándares de control de urbanización. Se están elaborando planes de uso del suelo y planes de ciudad.	Jurisdicción concurrente de diferentes instituciones en la planificación regional. La implementación es difícil, ya que la capacidad de aplicar la ley es limitada.
Paraguay	La Secretaría de Planificación Técnica y la Secretaría de Medio Ambiente son responsables de los planes nacionales y de aplicar las regulaciones ambientales. Los gobiernos provinciales son los responsables de formular planes de acuerdo con los planes nacionales.	No existe un sistema específico de planificación nacional física. Los planes suelen elaborarse para abordar asuntos económicos y sociales, y para iniciar diálogos con las agencias externas de ayuda financiera.	Los planes no se utilizan como instrumento de gestión. Su implementación es parcial.
Perú	El Plan Nacional de Uso de la Tierra es responsabilidad del Viceministerio de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda, Construcción y Saneamiento. Los gobiernos regionales elaboran planes de desarrollo regional de la tierra. Las municipalidades provinciales y distritales planifican el uso municipal de la tierra.	Entre los instrumentos de planificación figuran: planes regionales (uso regional de la tierra), planes locales de desarrollo global, planes en el marco local (para orientar la expansión urbana), y planes de desarrollo local (para los distritos urbanos).	El sistema de planificación es complejo. Participan diversas autoridades, lo cual en la práctica puede crear confusión.
Uruguay	La Dirección Nacional de Planificación del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dirige los planes nacionales y regionales. Los planes maestros son responsabilidad de los departamentos.	Los únicos instrumentos formales de planificación son los planes maestros. La urbanización por parte de agentes privados se controla únicamente mediante las regulaciones sobre la construcción.	La práctica de planificación espacial no es utilizada sistemáticamente en la administración territorial. La ciudad de Montevideo es la única administración que tiene capacidad técnica para elaborar sus instrumentos de planificación.

*Fuente:* Ryser y Franchini (2008).

Cuadro 5.6 Regulación de tierras en 15 ciudades de América Latina y el Caribe

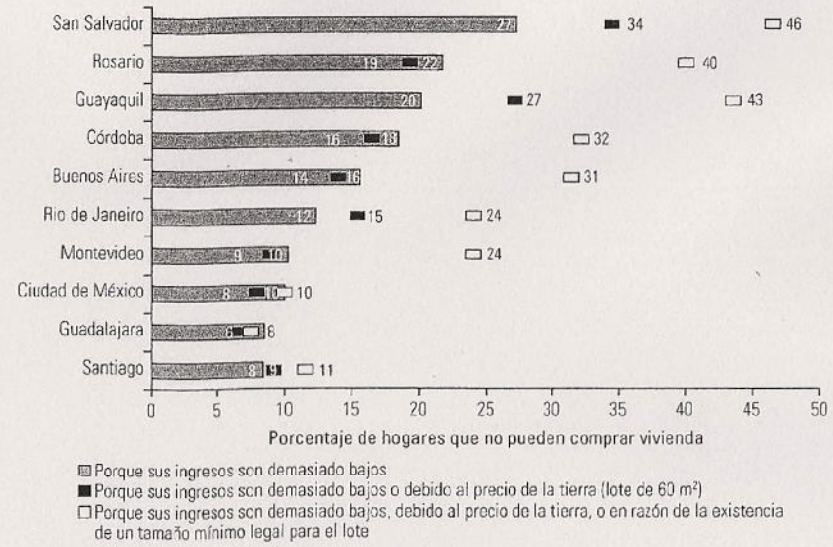
Pais	Ciudad	Tamaño mínimo del lote (en metros cuadrados)	Índice de edificabilidad (FAR) para edificios de apartamentos (metros cuadrados)	Tamaño mínimo del lote utilizado para vivienda social (en metros cuadrados)	Demora en la obtención de licencia de urbanización de terrenos (meses)	Superficie vendible (porcentaje del tamaño del lote)	Costo legal de la urbanización de terrenos (US\$ por metro cuadrado)	Costo legal de un proyecto de construcción de apartamentos residenciales (US\$ por metro cuadrado)
Argentina	Buenos Aires	300	2	300	24	60	2	94
	São Paulo	125	3	60	36	65	n.d.	57
	Guaruja	125	3	72	18	65	n.d.	n.d.
Brasil	Itiberião Preto	125	5	n.a.	36	75	n.d.	73
	Ilheus	125	2	40	6	65	23	860
	Jequie	125	1	102	6	65	1	606
Chile	Santiago	120	3	120	39	56-62	0	5
Colombia	Vallidupar	45	n.d.	35-20	0	50	14	17
Ecuador	Guayaquil	100	1,6-2,2	72	12	70	22	33
El Salvador	San Salvador	125	1,54-2,0	63	13	67	6	12
			Tamaño de los lotes controlados por densidad residencial					
Jamaica	Kingston	372		112-560	3	70	0,4	n.d.
México	Tijuana	180	2	120	2	79	18	57
	Guadalajara	90	2	90	2	85	35	59
	Ciudad de México	60-90	1	62,57-90	3	10-18	60	78
Uruguay	Montevideo	300	n.d.	250	4	70	12	13
<b>Promedio de las ciudades</b>		<b>161</b>	<b>2</b>	<b>127</b>	<b>14</b>	<b>68</b>	<b>16</b>	<b>151</b>

Fuente: Cálculos propios basados en Arriaga de Soundy et al. (2010).

n.a. = no aplica.

n.d. = no hay datos.

Gráfico 5.5 Efecto del tamaño del lote en la asequibilidad en ciudades con regulaciones sobre tamaño mínimo del lote



Fuente: Cálculos propios basados en Bouillon y Medellín (2011).

Nota: Argentina (Buenos Aires, Córdoba y Rosario), Brasil (Rio de Janeiro), Chile (Santiago), Ecuador (Guayaquil), El Salvador (San Salvador), México (Ciudad de México y Guadalajara) y Uruguay (Montevideo).

social. Esto aumenta el costo de la tierra para los hogares de bajos ingresos que están dispuestos a comprarla en los mercados formales. Por ejemplo en Buenos Aires y Rosario, el tamaño mínimo del lote de 300 metros cuadrados puede tener un impacto considerable en la asequibilidad de la vivienda. A los precios vigentes de la tierra, el porcentaje de hogares que no puede adquirir vivienda cuando el tamaño mínimo del lote aumenta de 60 a 300 metros cuadrados se eleva bruscamente de un 19% a un 40% en Rosario y de un 14% a 31% en Buenos Aires (gráfico 5.5).

En el cuadro 5.7 se observa la marcada brecha que existe entre los precios de los terrenos urbanizados y los terrenos sin servicios en la región. Esta brecha pone de relieve los costos significativos que imponen la regulación y las disposiciones en materia de infraestructura cuando los terrenos urbanos sin servicios se convierten en terrenos urbanizados con acceso a servicios básicos.

**Cuadro 5.7** Prima por urbanización de terrenos en ciudades seleccionadas de América Latina y el Caribe

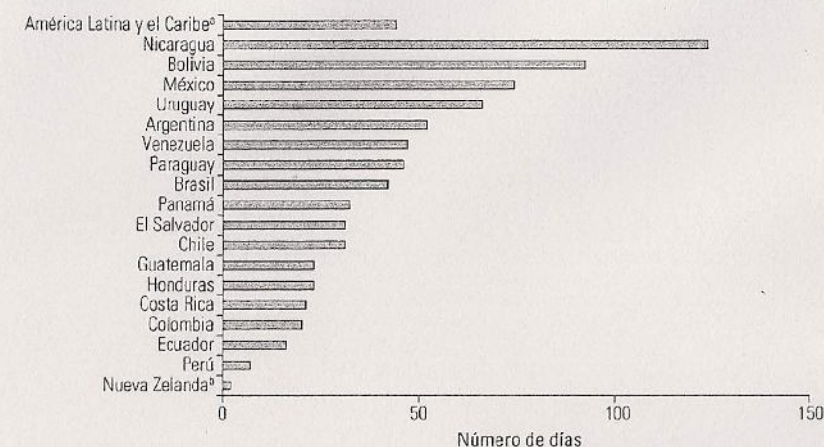
Pais	Ciudad	Prima de urbanización de terrenos (precio de terrenos sin servicios/ precio de terrenos urbanizados)	Prima de terrenos urbanos (precio de terrenos sin servicios en zonas urbanas/precio de tierras rurales)
Argentina	Buenos Aires	6,5	3,7
Brasil	São Paulo	6,0	1,7
	Guaruja	6,0	n.d.
	Ribeirão Preto	12,5	4,0
	Ilheus	n.d.	n.d.
	Jequie	1,5	17,0
Chile	Santiago	1,3	10,4
Colombia	Valledupar	1,9	6,0
Ecuador	Guayaquil	8,0	2,1
El Salvador	San Salvador	2,6	1,4
Jamaica	Kingston	1,9	13,8
México	Tijuana	1,6	2,6
	Guadalajara	2,4	4,0
	Ciudad de México	3,1	3,3
Uruguay	Montevideo	15,0	2,0
<b>Promedio de las ciudades</b>		<b>5,2</b>	<b>5,8</b>

Fuente: Cálculos de los autores basados en Artiga de Soundy et al. (2010).

n.d. = no hay datos.

En promedio, los precios de los terrenos urbanos sin servicios equivalen a 5,6 veces el precio de las tierras rurales; a su vez, los terrenos urbanizados en la ciudad son cinco veces más costosos que los terrenos urbanos sin servicios. Sin embargo, los costos varían sustancialmente de una ciudad a otra. En Guayaquil, el costo de los terrenos urbanizados es ocho veces el de los terrenos sin servicios, mientras que en Santiago, los terrenos dotados de servicios cuestan solo 1,3 veces más que los que carecen de ellos.

Aunque en el cuadro 5.6 solo se presenta la regulación de tierras para una muestra limitada de ciudades de América Latina y el Caribe, sin embargo es muy probable que existan regulaciones complejas y sistemas poco claros de expedición de títulos y registros en muchas otras ciudades de la región. El estudio *Doing Business* del Banco Mundial/Corporación Financiera Internacional

**Gráfico 5.6** Tiempo requerido para registrar la propiedad en países de América Latina y el Caribe, 2010

Fuente: Banco Mundial (2011b).

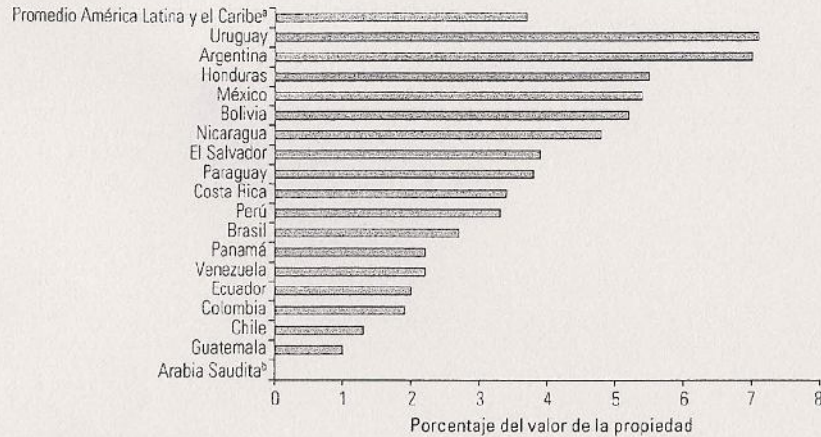
<sup>a</sup> La cifra representa el promedio del país.

<sup>b</sup> El país de la muestra mundial con el menor número de días es el punto de comparación.

recoge un indicador de registro de la propiedad directamente relacionado con el grado de complejidad de la normativa en materia de tierras en un país. El indicador "registra la secuencia total de procedimientos necesarios para que una empresa (comprador) adquiera una propiedad de otra empresa (vendedor) y transfiera el título de propiedad a nombre del primero. La propiedad de la tierra y de la edificación será transferida en su totalidad. Se considera que la transacción ha culminado cuando el comprador puede utilizar la propiedad como garantía para un préstamo bancario" (Banco Mundial 2011b).<sup>4</sup> En los gráficos 5.6, 5.7 y 5.8 se presentan cifras del estudio sobre el tiempo que consume y los costos que conlleva registrar una propiedad en la región.

Como se observa en estas cifras, el registro de una propiedad es relativamente difícil en América Latina. En la mayoría de sus ciudades el proceso es complejo, consume tiempo y, en relación con el ingreso per cápita, es también costoso. Las regulaciones imponen una carga adicional, sobre todo para las familias de bajos ingresos, lo cual contribuye a los déficits actuales de vivienda en la región.

**Gráfico 5.7** Costo del registro de la propiedad en América Latina y el Caribe, 2010 (como porcentaje del valor de la propiedad)

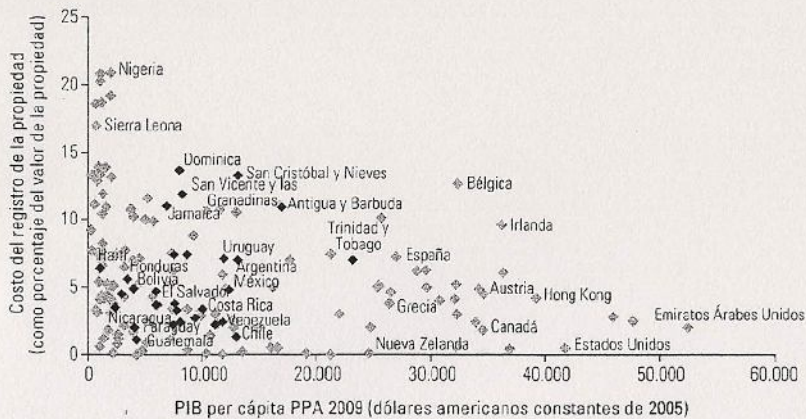


Fuente: Banco Mundial (2011b).

<sup>a</sup> La cifra refleja el promedio de los países en el gráfico.

<sup>b</sup> El país de la muestra mundial con el menor número de días es el punto de comparación.

**Gráfico 5.8** Costo del registro de la propiedad (como porcentaje del valor de la propiedad) e ingreso per cápita en el mundo, 2009



Fuente: Costo del registro de la propiedad, Banco Mundial (2011b); PIB per cápita, Banco Mundial (2011c). PPA = paridad del poder adquisitivo.

### Génesis de un barrio marginal

Los hogares de ingresos bajos y medios bajos optan por construir su propia vivienda en asentamientos informales y en barrios marginales como alternativa en vez de obtener una vivienda formal producida por el sector privado, que es más costosa y que está por fuera del alcance de algunos de ellos. Cuando se trata de ocupaciones ilegales, las familias invaden terrenos baldíos públicos (por ejemplo: derechos de paso amplios, o terrenos reservados para la construcción futura de bienes públicos como escuelas, parques o áreas verdes). Sin embargo, no todas las ocupaciones ilegales tienen lugar en terrenos públicos; algunas también ocurren en terrenos privados.<sup>5</sup> Los ocupantes ilegales suelen pagar una tarifa a los organizadores del asentamiento, a la policía o al propietario de la tierra (Lanjouw y Levy 2002).

Son diversos los factores que influyen en la formación de asentamientos y barrios marginales ilegales: las restricciones del mercado; la inelasticidad de la oferta de vivienda, sobre todo en el segmento de las viviendas más baratas; la carencia de infraestructura; el monopolio de la tierra; las limitaciones topográficas, y la indiferencia del sector público para responder a las necesidades de vivienda de los hogares de menores ingresos (Duranton 2008; Feler y Henderson 2008).<sup>6</sup>

Los ocupantes ilegales toman la decisión sobre dónde vivir ponderando los costos que conlleva la defensa contra el desalojo frente a los costos asociados con la adquisición de terrenos formales: precio del alquiler, impuestos, y restricciones relativas a la construcción y al tamaño (Brueckner y Selod 2009). Esencialmente, los mercados de tierras urbanas formales e informales están interrelacionados y se pueden concebir como dos segmentos del mercado total de vivienda de una ciudad.

En aquellas ciudades o barrios donde las regulaciones son estrictas pero la aplicación de la ley es laxa a menudo se sigue urbanizando; lo que sucede es que se hace por fuera de los procesos legales, ya sea ocupando o urbanizando ilegalmente las tierras. El argumento de que la regulación excesiva conduce a la informalidad no es nuevo; constituye la premisa central del trabajo seminal de Hernando De Soto, *El otro sendero*. Las regulaciones excesivamente estrictas sobre el uso del suelo aumentan el precio de tierras formalmente urbanizadas, de modo que estas quedan por fuera del alcance de las familias de ingresos medios y bajos, quienes entonces recurren a soluciones informales.<sup>7</sup>

Según Reese (2009), la existencia de regulaciones en materia de tierras que exigen a los urbanizadores en Argentina dotar a sus nuevos proyectos de

diversos servicios, contribuye a explicar el crecimiento de los asentamientos irregulares en la periferia de Buenos Aires, ya que esto hace que las urbanizaciones formales sean demasiado costosas para los grupos de menores ingresos.

Hay quienes sostienen que el desarrollo informal originado en la existencia de regulaciones estrictas en realidad puede *disminuir* el valor de la tierra formal puesto que le resta atractivo a aquellos terrenos localizados en las cercanías de asentamientos ilegales o de otros barrios informalmente urbanizados (Casazza et al. 2011b). Esta hipótesis se opone al argumento habitual según el cual la ocupación ilegal y el desarrollo informal “comprimen” el mercado formal de tierras y aumentan el precio de estas últimas (Brueckner y Scod 2009).

#### *El precio de la regulación*

La medición de los efectos de la regulación en los precios de la tierra y en la informalidad no es una tarea fácil, debido a las dificultades que entraña la identificación de cifras fiables. Sin embargo, recientemente se han recopilado datos para emprender este ejercicio en cuatro ciudades de América Latina: tres en Argentina (Buenos Aires, Córdoba y Rosario) y una en Chile (Santiago).

#### Tres ciudades en Argentina

Los estándares para la urbanización de tierra se han multiplicado en las ciudades de Argentina. Los gobiernos locales exigen que los urbanizadores proporcionen la infraestructura completa. La obligación de reservar áreas para espacios verdes y reservas naturales destinadas a instalaciones de carácter comunitario también se ha incrementado. La regulación favorece la construcción en la periferia, donde los tamaños mínimos de lote son relativamente altos, lo cual se traduce en la existencia de grandes zonas de baja densidad y mayores costos de infraestructura. Los niveles de consolidación urbana han aumentado; las nuevas urbanizaciones deben construir por lo menos en el 30% de los lotes. En Rosario, por ejemplo, entre las responsabilidades asociadas con el desarrollo urbano que competen al propietario de la tierra o urbanizador de un proyecto figuran la dotación de obras públicas para redes secundarias de servicios a los hogares (acueductos, excavaciones de drenaje, alcantarillado, luz y líneas telefónicas), así como la donación de tierras para parques y áreas verdes, circulación de vehículos, espacios peatonales e instalaciones comuni-

tarias. En el cuadro 5.8 se presentan los resultados de una encuesta conducida entre urbanizadores en las tres ciudades de Argentina estudiadas con el fin de identificar los principales factores que limitan la urbanización de tierras para hogares de bajos ingresos.

En las ciudades argentinas, los costos de registro inciden en los precios de la tierra. Los lotes con título legal cuestan aproximadamente un 10% más que los que no lo tienen (Casazza et al. 2011b). La prima de título para los ocupantes ilegales en Buenos Aires oscila entre un 13,8% y un 18,5% (Galani y Schargrotsky 2010). Los lotes situados en zonas donde el cumplimiento de las regulaciones es mayor (es decir, donde una proporción más alta de familias tiene título legal y donde la proporción de ocupantes ilegales es menor) son más costosos.

La regulación en materia de tierras también influye en los precios. En las tres ciudades argentinas estudiadas, el índice de edificabilidad más restrictivo es de 0,07 y el más flexible es de 2,0 (cuadro 5.9). Si un lote tiene un índice de edificabilidad más alto, es más costoso. Un aumento del 10% en el índice de edificabilidad significa un aumento del 1% al 2% en el precio por metro cuadrado. Además, los lotes resultan más costosos cuando están situados en zonas donde otros lotes tienen valores de índice de edificabilidad más bajos (es decir, con más restricciones) (Casazza et al. 2011b). Por lo tanto, la existencia de regulaciones más flexibles en materia de uso de la tierra hace que los lotes se valoricen, especialmente si los otros lotes del distrito tienen regulaciones más estrictas.

Obviamente los lotes con más servicios de infraestructura son más costosos en Argentina. Por cada elemento adicional de infraestructura (acueducto, alcantarillado, gas, sistemas de drenaje, luz, alumbrado público y calles pavimentadas), el precio del lote aumenta en aproximadamente un 10% (Casazza et al. 2011b).

El tamaño del lote también incide en el precio. Cuanto más grande sea el lote, más bajo será el precio por metro cuadrado.

La distancia al centro de la ciudad y a facilidades urbanas (escuelas, hospitales, paradas de autobús, parques, policía) tiene una correlación negativa con los precios. Por el contrario, la distancia de aquellas aglomeraciones donde predominan los aspectos negativos (tales como barrios marginales y basurales) tiene una correlación positiva con los precios. Además, los lotes situados en zonas con un estatus socioeconómico más alto (es decir, menos hogares pobres y más comunidades cercadas) son más costosos. Estas variables explican más de la mitad de la variación en los precios de la tierra (Casazza et al. 2011b).

**Cuadro 5.8** Factores que reducen la inversión privada en la urbanización de terrenos para personas de bajos ingresos en Argentina

Factores que reducen la inversión privada en la urbanización de terrenos (1 = menos importante; 12 = más importante)	Buenos Aires	Córdoba	Rosario
El proceso de obtención de permisos y aprobación para la urbanización implica numerosos retrasos burocráticos en el nivel municipal y es muy costoso. Hay incertidumbre sobre la obtención del permiso para urbanizar.	12	12	7
Las exigencias regulatorias en términos de redes de infraestructura no pueden ser satisfechas dado que requieren demasiadas inversiones. Además, no hay servicios básicos en estas zonas periféricas.	11	7	9
El proceso de obtención de permisos y aprobación tiene muchos obstáculos burocráticos en la provincia y por lo tanto es demasiado costoso. Hay incertidumbre sobre cómo obtener el permiso de urbanización legal.	10	4	6
La demanda no es fiable dado que los hogares no son solventes y tienen ingresos irregulares. Esto convierte al negocio de vender lotes a plazos en una empresa riesgosa.	9	5	12
Los hogares de ingresos medios y bajos pueden obtener lotes más baratos urbanizados de manera informal y no requieren documentos legales, ya que saben que las autoridades no impugnarán su condición de tenencia y que tarde o temprano legalizarán sus terrenos.	8	1	11
La oferta de parcelaciones para urbanizar es insuficiente. Los propietarios de tierras prefieren dejarlas vacías y esperar a que aumente su valor en lugar de emprender un proceso de urbanización.	7	11	6
Dificultad para financiar el proyecto. No hay financiamiento para la construcción de las obras de infraestructura requeridas o es demasiado costoso.	6	10	9
La rentabilidad del negocio es baja pues no compensa el tiempo invertido en obtener permisos, las inversiones en las obras y el esfuerzo general.	5	9	4
Altos costos del crédito de mediano y largo plazo para pagar las cuotas mensuales de los lotes, lo cual reduce la demanda.	4	2	10
Los propietarios esperan obtener ganancias elevadas, lo cual incrementa el precio final de la tierra.	4	6	3
Las exigencias legales relativas a la donación de tierras para calles, espacios verdes e instalaciones comunitarias son demasiado altas.	2	3	1
Es difícil cumplir con las exigencias legales relativas al tamaño mínimo del lote, dado que la demanda exige lotes más pequeños.	1	8	2

Fuente: Casazza et al. (2011b).

**Cuadro 5.9** Regulaciones para urbanizaciones en tres ciudades de Argentina

Regulaciones relativas a urbanizaciones	Buenos Aires	Córdoba	Rosario
Tamaño mínimo del lote	300 metros cuadrados	250 metros cuadrados	300 metros cuadrados
Ancho mínimo de las calles	15 metros	12 metros	18 metros
Porcentaje mínimo del terreno asignado a áreas verdes	10	10	10
Porcentaje mínimo del terreno asignado a áreas sociales	4	5	5
Índice de edificabilidad	0,15 a 1,80	0,30 a 2,00	0,07 a 1,00
Dotación mínima de infraestructura	Acueducto	Acueducto	Acueducto
	Alcantarillado	Alcantarillado	Alcantarillado
	Sistema de drenaje	Sistema de drenaje	Sistema de drenaje
	Calle pavimentada	Calle pavimentada	Calle pavimentada
	Iluminación pública	Iluminación pública	Iluminación pública
	Luz	Luz	Sin exigencias
	Sin exigencias	Gas ciudad	Sin exigencias
¿Incluye la ley excepciones a los umbrales más altos cuando se trata de urbanizaciones para personas de bajos ingresos?	Sí, pero muy difícil de conseguir	Sí, y relativamente fácil de conseguir. Permite lotes de 162 m <sup>2</sup> y menos infraestructura	Sí, pero muy difícil de conseguir

Fuente: Casazza et al. (2011b).

Por último, los datos para Argentina señalan que, en los lugares donde la capacidad de hacer cumplir la ley es escasa, la existencia de regulaciones estrictas y procedimientos complejos fomenta la informalidad y disminuye el valor de la tierra porque las personas más adineradas no desean vivir en esas zonas. Casazza et al. (2011b) señalan que la existencia de normas más severas en torno a la dotación de infraestructura, la maraña burocrática y los requisitos para urbanizar terrenos van de la mano con la presencia de niveles más bajos de formalidad y precios más reducidos.

Santiago

En Santiago se llevó a cabo el mismo ejercicio emprendido para las tres ciudades de Argentina para calcular los efectos de la regulación en los precios de la

tierra, con resultados menos concluyentes. Trivelli (2010) estima el impacto del régimen regulatorio, la distancia al centro de la ciudad, el acceso a los principales servicios básicos y la infraestructura en la prima del precio de terrenos urbanos sin servicios frente a las tierras rurales, y en la prima de los terrenos urbanos dotados de servicios frente a aquellos sin servicios. En el caso de la prima de precio de los terrenos urbanos sin servicios frente a las tierras rurales, la estimación indica que ni la infraestructura ni las regulaciones tienen un efecto marcado. Solo un factor —el suministro de agua— aumenta el precio de la tierra, mientras que, como es de esperar, la distancia del centro de la ciudad lo disminuye.

Por otro lado, para la prima de precio de terrenos urbanos con servicios frente a aquellos sin servicios, la estimación no muestra efecto alguno para la infraestructura pero sí un efecto positivo de la regulación. La aplicación de las regulaciones aumenta el precio de los terrenos urbanos dotados de servicios en comparación con los que carecen de ellos. El agua y la distancia al centro de la ciudad tienen los mismos efectos en el precio de la tierra que en el caso de la prima de precio de los terrenos urbanos sin servicios y las tierras rurales.

### La solución del problema de los barrios marginales: ¿actuar antes o después?

El surgimiento de barrios marginales y asentamientos irregulares por lo general se debe a que las familias de bajos ingresos no pueden adquirir una solución de vivienda en el mercado privado. En ese sentido son síntomas del funcionamiento deficiente de los mercados de tierras y de vivienda.

La especulación con la tierra también tiene un efecto perverso. El aumento de su valor hace que propietarios e inversionistas acaparen terrenos con servicios con el propósito de obtener mejores ganancias en el futuro (valorización futura). El resultado es una situación paradójica en la que en las ciudades se registra una oferta insuficiente de tierras urbanizadas cuando hay abundancia de baldíos. Por ejemplo, durante los años noventa entre el 30% y el 40% de la tierra urbanizada en las ciudades brasileñas era baldía (Fernandes 1997); la cifra equivalente para Buenos Aires es del 32%, mientras que para Guadalajara es del 26,6% (Smolka 2002). En Bogotá, más de 5.255 hectáreas —casi el 16% del área urbana total— están clasificadas por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital (UAECD) como “urbanizadas pero no construidas” (UAECD 2008).

De este total, en la Unidad se calcula que por lo menos 1.035 hectáreas divididas en 1.187 lotes corresponden a los llamados “lotes de engorde”, es decir, baldíos que se mantienen por fuera del mercado con fines especulativos (SDP 2009).

En muchos casos, los gobiernos locales son los propietarios de estos baldíos. Al mantener esos lotes subutilizados, pierden la oportunidad de generar rentas a partir de la tierra. Los canales de ingreso originados en la tierra son una fuente importante de rentas municipales, especialmente en los países en desarrollo, dado que evitan que aumente la deuda pública y no se encuentran afectados por restricciones en materia de endeudamiento (recuadro 5.1).

Aunque las ciudades de América Latina cuentan con espacio suficiente para acomodar a las familias pobres, la existencia de regulaciones estrictas y poco realistas, además de la incapacidad de las administraciones públicas de proporcionar infraestructura básica y urbanizar terrenos con servicios, han obligado a muchos de esos hogares a vivir como ocupantes ilegales en los numerosos barrios marginales que pululan en la región. La transformación de terrenos urbanos sin mejoras en tierras con servicios es un proceso costoso que muchos urbanizadores no están dispuestos a emprender si las ganancias no son suficientes, algo que puede ocurrir cuando los clientes potenciales son hogares de ingresos moderados y bajos.

Aunque la mayoría de los gobiernos no cuentan con políticas orientadas específicamente a abordar las causas del surgimiento de asentamientos informales y barrios marginales, sí tienen programas diseñados para ayudar a las familias ya establecidas en urbanizaciones irregulares, entre los cuales figuran iniciativas de expedición de títulos y de mejoramiento de barrios. Estas políticas tienen un alto potencial para acelerar las inversiones de las familias en sus viviendas, con el consecuente impacto positivo en su bienestar (Galiani y Schargrodsky 2010).

El mejoramiento de barrios marginales puede ser de tres tipos: mejora de servicios básicos, legalización de la tenencia y mejora general. La mejora de los servicios básicos comprende calles (derechos de paso, racionalización de la red vial comunitaria, nivelación y compactación de la mayoría de las calles y pavimentación de las vías principales); saneamiento básico (tanques sépticos, letrinas de pozo, conexión con sistemas de drenaje); alumbrado público; aguas comunales (reservas de agua), y drenaje. Los programas de legalización de tierras se centran en lograr una tenencia segura, lo que a su vez constituye un requisito previo para la mejora. Los costos de los programas de titulación y



#### RECUADRO 5.1. CÍRCULO VIRTUOSO: FINANCIAR INFRAESTRUCTURA BÁSICA CON LA RENTA DE LA TIERRA

En su calidad de activo, la tierra es una de las fuentes más importantes de ingresos para los gobiernos locales en el mundo en desarrollo. Los ingresos que se podrían generar mediante la venta de tierras prácticamente equivalen al endeudamiento en que incurriría un gobierno para financiar inversiones de capital en diversos países en desarrollo (Peterson y Kaganova 2010). Las ventas directas de terrenos son el ejemplo más claro de este tipo de financiamiento. Sin embargo, la tierra también se puede utilizar como garantía de préstamo para financiar inversiones urbanas. Los gobiernos locales también pueden vender los derechos de urbanización de tierras subutilizadas con el fin de generar ingresos fiscales destinados a la inversión, evitando así aumentar el déficit y/o la deuda municipal. En el caso de la ciudad de São Paulo, por ejemplo, el total de los ingresos generados a partir de la renta de los derechos de urbanización entre 2006 y 2011 se calcula en unos US\$300 millones (Vetter y Vetter 2011). El financiamiento a partir de la renta de la tierra disminuye la necesidad de crédito de largo plazo, que normalmente es difícil de obtener en los países en desarrollo.

La mayoría de municipalidades en las ciudades de América Latina y el Caribe subutilizan los instrumentos de ingresos generados a partir de la renta de la tierra para financiar inversiones de infraestructura, entre los cuales figuran: el impuesto a la propiedad raíz e impuestos de transferencia;<sup>1</sup> tarifas de impacto para nuevas urbanizaciones;<sup>2</sup> impuestos sobre mejoras;<sup>3</sup> venta de derechos de urbanización; venta de tierras y edificios públicos subutilizados; reajustes de tierras, y concesiones urbanas. Ninguno de estos instrumentos aumentaría la deuda pública ni se vería afectado por las restricciones al endeudamiento (Vetter y Vetter 2011).

El aumento del impuesto a la propiedad inmobiliaria y de su recaudación podría generar un espacio fiscal significativo para inversiones locales. Por ejemplo, con solo aumentar el coeficiente entre el impuesto a la propiedad inmobiliaria y el PIB en una muestra de municipalidades brasileñas (seleccionadas sobre la base de su capacidad de endeudamiento, desempeño financiero y potencial económico) hasta alcanzar un promedio de 0,6, que es el que predomina en el mundo en desarrollo (Bahl y Martínez-Vázquez 2007), los ingresos municipales anuales totales crecerían en más de US\$700 millones; esto significaría un aumento del impuesto a la propiedad raíz per cápita anual promedio de solo US\$24. Además, a medida que las municipalidades se expanden y proporcionan nueva infraestructura, también crean nuevos activos inmobiliarios cuyo valor podría capturarse mediante instrumentos destinados a aprovechar las rentas de la tierra y utilizarse para financiar nueva infraestructura o vivienda social.

*(continúa en la página siguiente)*

mejoramiento de barrios varían considerablemente dependiendo de la complejidad de la situación.

La mejora general de barrios marginales asegura la tenencia y sitúa a las comunidades de estos asentamientos al mismo nivel de la ciudad formal (red

#### RECUADRO 5.1. CÍRCULO VIRTUOSO: FINANCIAR INFRAESTRUCTURA BÁSICA CON LA RENTA DE LA TIERRA (continuación)

Los programas federales que asignan parte del monto anual del crédito que otorgan a las municipalidades con base en criterios de desempeño podrían incentivarlas para generar más ingresos de la tierra en el ámbito local (Vetter y Vetter 2011). Para ayudar a las municipalidades a lograr este objetivo, se necesita asistencia técnica dirigida a mejorar los sistemas de recaudación de impuestos a la finca raíz y/o para hacer operativos los instrumentos de renta del suelo. El resultado podría ser un círculo virtuoso creado por el financiamiento a partir de la renta de la tierra.

*Fuentes:* Bahl y Martínez-Vázquez (2007); Borrero Ochoa (2011); Peterson y Kaganova (2010), y Vetter y Vetter (2011).

<sup>1</sup> El impuesto de transferencia es un impuesto sobre el traspaso de una propiedad de una persona (entidad) a otra.

<sup>2</sup> Se trata de la tarifa que impone un gobierno local a una urbanización nueva o planeada con el fin de contribuir a pagar una parte de sus costos, a saber, los relativos a la construcción o expansión necesaria de mejoras de capital externas.

<sup>3</sup> Un gravamen sobre mejoras es una "carga obligatoria impuesta por un gobierno a los propietarios de un grupo específico de propiedades para cubrir, en parte o en su totalidad, el costo de una mejora específica o de servicios que se suponen de beneficio colectivo para el público y de especial beneficio para los dueños de esas propiedades" (Borrero Ochoa 2011, p. 14).

vial pavimentada, conexiones de agua individuales, conexiones de alcantarillado individuales, drenaje, alumbrado público, título legal completo). Asimismo incluye servicios sociales esenciales (guarderías, centros comunitarios/campos deportivos) y un fuerte proceso de participación. Este es el enfoque convencional en América Latina, del cual Brasil es pionero, además de ser el país donde más se ha desarrollado. Un ejemplo clásico es el proyecto de mejora de barrios marginales Favela-Bairro en Rio de Janeiro. El costo total máximo de una mejora global de un barrio marginal por familia en un país de ingresos medios normalmente oscila entre US\$3.000 y US\$7.000.

En el cuadro 5.10 se observa el costo de la provisión de infraestructura en una urbanización regular y en un programa de mejoramiento de barrios marginales. Es evidente que, en el largo plazo, el mejoramiento y la regularización no constituyen una manera eficaz de proporcionar infraestructura básica a los hogares pobres. La dotación de infraestructura a través de un programa de mejoramiento de barrios marginales resulta casi 2,5 veces más costosa que a través de una urbanización regular. El múltiplo aumenta en casi ocho veces si se trata de un programa complejo de mejoramiento de barrios marginales. A la luz de lo visto anteriormente, tiene sentido que los gobiernos locales y naciona-

**Cuadro 5.10** Costos de proporcionar infraestructura para vivienda en una urbanización regular de terrenos y en programas de mejoramiento de barrios marginales

	Urbanización regular de terrenos	Mejoramiento de barrios marginales (normal)	Mejoramiento de barrios marginales (complejo)
	Porcentaje		
Agua	10,6	6,0	7,4
Alcantarillado	19,9	20,1	17,7
Drenaje	10,0	24,2	29,6
Pavimentación	47,1	31,3	18,4
Estructuras de retención	n.a.	11,5	25,2
Luz	3,6	5,9	1,7
Alumbrado público	8,8	1,1	0,2
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Total (US\$)</b>	<b>1.666,8</b>	<b>4.143,0</b>	<b>12.757,1</b>
Costo en relación con el de urbanización de terrenos para vivienda (veces)		2,5	7,7

Fuente: Abiko et al. (2007).

n.a. = no aplica.

les desarrollen estrategias y programas de subsidios para aumentar la oferta de tierras urbanas asequibles (teniendo en cuenta la abundancia de baldíos en la región) e impedir así la formación de barrios marginales.

Es probable que la aproximación más eficaz y sostenible para potenciar la eficiencia y eficacia de los mercados de tierras urbanas y de vivienda en los países en desarrollo sea un enfoque facilitador (Banco Mundial 1993; Dowall y Clarke 1996; Angel 2000). Este enfoque promueve la ampliación de terrenos urbanos dotados de servicios, la provisión de infraestructura, el acceso a créditos para construcción y compra, la existencia de regulaciones realistas relativas al uso de la tierra que reflejen la voluntad y disposición a comprar vivienda, y el acceso a materiales y servicios de construcción. La mayoría de los países han centrado sus políticas y programas en proveer directamente vivienda o en proporcionar subsidios para comprar unidades terminadas. Salvo algunas excepciones notables, por lo general se han olvidado de proponer el tipo de intervenciones y reformas regulatorias que mejorarían el funcionamiento de los mercados de tierras (capítulo 9).

Intentar solucionar el problema de la vivienda informal una vez que se ha convertido un hecho cumplido resulta mucho más complejo y costoso que prevenirlo. Y aunque todavía se requiere recurrir a los programas de mejoramiento de barrios marginales con el fin de dar solución al stock actual de informalidad, los responsables de mejorar el proceso de urbanización en la región deberían incluir políticas orientadas a prevenir la formación de barrios marginales dentro de sus programas.

### La necesidad de revisar las políticas

La evidencia señala que es posible urbanizar la tierra en la periferia de muchas ciudades de América Latina con el fin de proporcionar vivienda asequible a los grupos de bajos ingresos. Para los hogares, esto implica sacrificar ubicación y acceso por vivienda más barata. Para aliviar el peso de la distancia en los hogares más pobres, es necesario contar con buenos sistemas viales y de transporte público. La inversión pública debe cumplir un papel importante para reducir los costos de transporte en los que las familias de bajos ingresos deben incurrir por vivir en la periferia de las ciudades. Las inversiones en sistemas de transporte masivo, buenas calles y vías principales, junto con una buena planificación urbana, son esenciales para garantizar que la distancia no se convierta en una carga para los hogares de ingresos medios y bajos en las ciudades de América Latina.

Las regulaciones actuales en materia de tierras están limitando la oferta de terrenos urbanizados y el uso de terrenos baldíos en las áreas más centrales de la ciudad. Se necesitan programas innovadores con incentivos orientados a que los urbanizadores creen espacios de uso mixto, como es el caso del programa de Macroproyectos en Colombia, donde se proporciona vivienda de alta calidad y asequible en gran escala, junto con el acceso a servicios como instalaciones educativas, hospitales y áreas verdes (recuadro 5.2).

Muchos gobiernos insisten en seguir tratando los síntomas de las fallas de los mercados, la regulación y algunas de las políticas de vivienda en la región en lugar de abordar las causas. Una muestra de ello es que se pretende responder a la urbanización irregular de tierras con programas de expedición de títulos y mejoramiento de barrios marginales, en lugar de hacer lo necesario para corregir las fallas regulatorias, la falta de inversión en infraestructura básica, las res-

### RECUADRO 5.2. LOS MACROPROYECTOS DE COLOMBIA: UN CASO EXITOSO DE VIVIENDA PARA GRUPOS DE BAJOS INGRESOS EN UN ENTORNO DE USO MIXTO

El gobierno de Colombia creó el programa Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) para potenciar el acceso a vivienda de grupos de bajos ingresos en Colombia mediante un modelo público-privado de urbanización de tierras y construcción de vivienda. El objetivo consiste no solo en superar el déficit cuantitativo de vivienda en el país, sino también en proporcionar techo y entornos de alta calidad con acceso a agua potable, luz y alcantarillado adecuado, y ubicados cerca de colegios, bibliotecas, hospitales, parques, instalaciones deportivas, centros comunitarios y transporte público. Macroproyectos también ofrece la oportunidad de estimular el desarrollo de negocios de manufactura y comercio en las nuevas áreas, y de generar nuevas oportunidades de empleo para los residentes de los proyectos.

Se han planificado 30 Macroproyectos en Colombia. Trece de ellos se encuentran en la etapa de identificación, siete están listos para comenzar y 10 ya han comenzado en las ciudades de Barranquilla, Buenaventura, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín, Neiva, Pereira, y en la localidad de Soacha en Bogotá. En septiembre de 2011, Macroproyectos había urbanizado 181 hectáreas de tierra (de las 1.800 que serán urbanizadas en los 10 primeros proyectos) y ha construido 11.000 viviendas (de las 23.000 planeadas). La meta de los 10 proyectos actualmente en curso es construir 127.000 viviendas, el 60% de las cuales está destinado a familias de bajos ingresos.

El Macroproyecto más grande del país es Ciudad Verde en Soacha, Bogotá. Este contempla la urbanización de 328 hectáreas de tierra, el 50% de las cuales se destinará a vivienda social, el 17% a vivienda no social (que equivale a casi 42.000 nuevas unidades), un 22% a comercio y servicios, y un 11% a uso privado y público (escuelas, bibliotecas, hospitales e instalaciones deportivas). Habrá 57 hectáreas de espacios verdes, más de 170.000 metros cuadrados de calles pavimentadas y nueve kilómetros de ciclovías.

Entre 2006 y 2007, los propietarios privados de los 26 lotes de tierra que actualmente constituyen Ciudad Verde se unieron y aceptaron la oferta de una de las empresas de construcción más importantes de Colombia (Amarilo S.A.) y de un conjunto de ocho firmas aliadas para constituir allí un MISN. En aquel entonces, la tierra se encontraba subutilizada. Sin embargo, su ubicación privilegiada (en el área metropolitana de Bogotá) y la escasez de vivienda en Soacha ofrecieron los incentivos adecuados para despertar el interés del sector privado.

En lugar de utilizar la tierra para crear únicamente soluciones de vivienda para grupos de altos ingresos y actividades de comercio, Amarilo S.A. decidió urbanizar esos terrenos a través de un MISN. De este modo el urbanizador se beneficia de un procedimiento expedito para convertir tierras rurales en terrenos urbanos, con lo cual se reduce significativamente el tiempo y el número de trámites necesarios. Un MISN requiere que el proyecto dote de servicios las tierras para construir suficientes unidades de vivienda social como para albergar por lo menos al 1% de los hogares en la municipalidad donde se ha establecido. En el caso de Ciudad Verde, los propietarios privados de tierras transfirieron sus lotes a un fideicomiso del cual forma parte el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda). A su vez, estos reciben un porcentaje de los beneficios del proyecto, de acuerdo con su participación. Ciudad Verde también con-

*(continúa en la página siguiente)*

### RECUADRO 5.2. LOS MACROPROYECTOS DE COLOMBIA: UN CASO EXITOSO DE VIVIENDA PARA GRUPOS DE BAJOS INGRESOS EN UN ENTORNO DE USO MIXTO *(continuación)*

tiene terrenos públicos que Amarilo S.A. le compró a la municipalidad de Soacha y que solo se pueden utilizar para comodidades públicas que los residentes no podrían disfrutar de otra manera.

El modelo de Macroproyectos se fundamenta en una producción en gran escala y en usos mixtos rentables de la tierra. Allí se combina la vivienda social con el comercio, la industria y las inversiones privadas a través de subsidios cruzados entre los usuarios finales de la tierra. Si el proyecto hubiera sido netamente de carácter residencial, habría sido virtualmente imposible proporcionar vivienda social asequible en un entorno de buena calidad en Ciudad Verde (donde la unidad más barata cuesta poco menos de US\$20.000). Sin embargo, gracias a que allí también han llegado el comercio, la industria y los servicios —actividades estas que generan usos del suelo más rentables que el de la vivienda social—, es posible atraer a inversionistas del sector privado para que lleven a cabo los proyectos e incluir la construcción de unidades de vivienda de bajo costo en una ubicación deseable.

*Fuentes:* Ciudad Verde (2011), Henao Padilla (2011), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2011) y Presidencia de Colombia (2011).

tricciones al crédito y los problemas relacionados con el incumplimiento de la ley que son los que atraen o inducen a los hogares hacia fórmulas informales. Para impedir la formación de barrios marginales se debe contar con un sector de vivienda que funcione correctamente dentro de marcos institucionales, jurídicos y normativos que así lo garanticen (Acioly 2009).

Con el fin de abordar los problemas regulatorios que afronta la región se requieren participación ciudadana, compromiso y voluntad política para priorizar claramente las necesidades de quienes menos tienen. Los países deben fortalecer la función regulatoria y de asesoría técnica que puedan prestar los niveles superiores de gobierno. En América Latina y el Caribe, la normativa acerca de la tierra y de la construcción dependen en gran medida de los gobiernos locales. Dado que las élites locales o los ciudadanos más adinerados a menudo ejercen influencia en la administración municipal para aprobar regulaciones que restringen la oferta de tierras y de vivienda para los hogares de bajos ingresos, los Ministerios de Vivienda de cada país tienen que abanderar los intereses de todos los ciudadanos cumpliendo un papel activo y constructivo de asesoría y vigilancia en la expedición de códigos apropiados en materia de uso del suelo y construcción.