

Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional

MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS

Compiladora: CLEMENCIA ESCALLÓN GARTNER



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HÁBITAT

Arrendamiento
y vivienda popular en Colombia
como
alternativa habitacional

MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
SECRETARÍA DE HÁBITAT

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ
Samuel Moreno Rojas - Alcalde

SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT
Juliana Álvarez Gallego - Secretaria Distrital de Hábitat
María Uliana Vieira Pak - Subsecretaria de Planeación y Política
Jairo Gómez Bultrago - Subsecretario de Gestión Financiera



UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
Carlos Angulo Galvis - Rector

FACULTAD DE INGENIERÍA
Alain Gauthier - Decano

DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA CIVIL Y AMBIENTAL
Arcesio Lizcano - Director

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
Alberto Miani - Decano

DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA
Rafael Villazón - Director

FACULTAD DE ECONOMÍA
Alejandro Gaviria - Decano

DIRECCIÓN GENERAL MESA VIS DIEGO ECHEVERRY CAMPOS
Hernando Vargas Caicedo - Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental
Samuel Jaramillo González - Facultad de Economía
Stefano Anzellini Fajardo - Departamento de Arquitectura

Arrendamiento
y vivienda popular en Colombia
como
alternativa habitacional

MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS



Escallón Gartner, Clemencia

Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional [recurso electrónico]: mesa VIS Diego Echeverry Campos / Clemencia Escallón; Secretaría Distrital del Hábitat. – Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ingeniería, Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental, Facultad de Arquitectura y Diseño, Departamento de Arquitectura, Ediciones Uniandes, 2010.

245 pp.;

ISBN 978-958-695-543-0

1. Arrendamiento – Investigaciones – Colombia 2. Alquileres – Investigaciones – Colombia 3. Vivienda popular – Colombia 4. Viviendas de alquiler – Colombia I. Bogotá (Colombia). Secretaría Distrital del Hábitat II. Universidad de los Andes (Colombia). Facultades de Ingeniería. Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental III. Universidad de los Andes (Colombia). Facultad de Arquitectura y Diseño. Departamento de Arquitectura V. Tít.

CDD. 363.5

SBUA

La presente edición, octubre de 2010

© Secretaría Distrital del Hábitat
Calle 52 núm. 13-64, piso 15
Teléfono: 358 1600
<http://www.habitatbogota.gov.co>

© Universidad de los Andes
Facultad de Ingeniería
Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental
Facultad de Arquitectura y Diseño
Departamento de Arquitectura

Ediciones Uniandes
Carrera 1 núm. 19-27 Edificio AU, piso 2
Tel: 339 4949 Ext. 2071-2181
Bogotá D.C., Colombia
infeduni@uniandes.edu.co
<http://ediciones.uniandes.edu.co>

COMPILADORA

© Clemencia Escallón Gartner

ASISTENTES

Luisa Fernanda Ordóñez
Mary Ruth Guevara

CORRECCIÓN DE TEXTOS

Ana Lucía Duque Salazar

TALLER DE MEDIOS

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y DISEÑO

Coordinación: Adriana Páramo
Diseño y diagramación: Angélica Ramos

ISBN 978-958-695-543-0

Impreso en Colombia, Printed in Colombia

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida en su totalidad ni en sus partes, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electro-óptico, por fotocopia o cualquier otro, sin permiso previo por escrito de la editorial.

Contenido

Introducción

Clemencia Escallón Gartner

Coordinadora de la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

9

La Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

Clemencia Escallón Gartner

Coordinadora de la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

17

Las ponencias principales

Propiedad de vivienda, alquiler y microfinanciamiento: implicaciones de la crisis subprime para las personas de escasos recursos en las ciudades pobres

Alan Graham Gilbert

Profesor catedrático del University College London

21

Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares

Pedro Abramo

*Profesor e investigador del Instituto de Planificación Urbana y
Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro*

53

Arrendamiento urbano, necesidades habitacionales y dinámicas territoriales en México <i>René Coulomb</i> <i>Profesor investigador titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, UAM-Azcapotzalco de México</i>	79
Diez tesis sobre los pobres y el alquiler de viviendas <i>Roberto Briceño-León</i> <i>Profesor de escalafón de la Universidad Central de Venezuela</i>	105
Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: la necesidad de una política de subsidio de arrendamiento <i>Jorge Enrique Torres</i> <i>Director ejecutivo del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac)</i>	125
Bogotá, camino a la restitución del “derecho a un techo” <i>Juliana Álvarez Gallego</i> <i>Secretaria Distrital del Hábitat</i>	157

Los paneles temáticos

Panel socioeconómico y financiero Coordinadora <i>Adriana Parías</i> <i>Docente e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia</i> Panelistas invitados <i>Alan Graham Gilbert</i> <i>Profesor catedrático del University College London</i> <i>Adriana Posada</i> <i>Asesora de la Subsecretaría de Gestión Financiera de la Secretaría Distrital del Hábitat</i> <i>Samuel Jaramillo</i> <i>Profesor del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes</i>	181
Panel antropológico y social Coordinadora <i>Clemencia Ibáñez</i> <i>Consultora en Gestión Social Urbana y Regional</i> Panelistas invitados <i>Hernando Carvajalino</i> <i>Arquitecto, profesor de la Pontificia Universidad Javeriana</i>	

Hernando Sáenz Acosta
Economista, profesor de Universidad de La Salle 195

Panel jurídico

Coordinador

Mauricio Rengifo Gardeazábal
Director de la Especialización en Derecho Urbano, Propiedad y Políticas del Suelo de la Universidad de los Andes

Panelistas invitados

Fernando Arrázola Jaramillo
Profesor instructor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

Iván Salgado

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes 201

Panel de calidad espacial y del entorno

Coordinadora

Clemencia Escallón Gartner
Profesora del Departamento de Arquitectura de la Universidad de los Andes

Panelistas invitados

Elizabeth Pérez Pérez
Coordinadora de proyectos del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac)

Olga Lucía Ceballos
Directora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo

Doris Patricia Noy
Subdirectora técnica de la Empresa de Renovación Urbana

Juan Francisco Rodríguez Vitta
Asesor de Metrovivienda 209

Cierre del Foro

Constataciones empíricas y criterios para la adopción de una política de vivienda popular en alquiler en Colombia

Samuel Jaramillo

Profesor del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes

221

Introducción

La Mesa VIS-Diego Echeverry Campos surge en el año 2000 bajo la dirección de Diego Echeverry Campos con el acompañamiento de la Dirección de Vivienda del anterior Ministerio de Desarrollo Económico y desde entonces congrega a una diversidad de importantes actores para compartir experiencias y propuestas y discutir temas de relevancia para el sector. La Mesa mantiene una dinámica de reuniones mensuales y como parte de sus actividades realiza foros sobre temas de amplio interés para la sociedad colombiana, en el ámbito de la vivienda social.

En esta oportunidad interesó ampliamente al grupo coordinador de la Mesa traer a la discusión el tema de la vivienda en arriendo como alternativa habitacional, en consideración al impacto que esta modalidad de tenencia ejerce sobre las familias de menores recursos en el país. Actualmente en Colombia son precarias las condiciones para la producción de vivienda en arriendo, la oferta se concentra en las viviendas existentes en unidades nuevas de producción formal e informal y la autogestión, bien sea individual u organizada. Estas formas de producción no garantizan una vivienda digna ni de calidad para la población objetivo y generan como resultado condiciones deficientes para aquellas familias de menores recursos.

Las cifras nos muestran un panorama interesante: el acceso a la vivienda en Colombia se realiza actualmente en el 52,3% en forma de vivienda propia y en el 36,8% en arriendo¹; el resto de la población lo hace de diversas formas como usufructo o invasión. Adicionalmente cada año se renuevan o suscriben más de 1,2 millones de contratos de arrendamiento, el 26,9% de los hogares arrendatarios tienen déficit cuantitativo y cualitativo y la población afectada representa el 42% del déficit habitacional total estimado para las cabeceras municipales². Por lo tanto, parece que entender el arriendo como solución puede ayudar a superar situaciones de carencias habitacionales y de calidad.

Esquemas internacionales demuestran que la vivienda organizada en arriendo puede ser una alternativa eficaz independientemente del tamaño de la economía y su ingreso per cápita. Ejemplo de esto son países que poseen un alto nivel de condición de vida, como Alemania, que cuenta con el 57,7% (dato para el 2001) de arrendatarios, cifra que contrasta con países pobres, como Haití que tiene el 83% de concentración en vivienda propia³. En el caso colombiano, no existe una intervención de la empresa privada en la provisión del mercado de vivienda en arriendo para los más pobres, los esquemas financieros existentes tienen medidas que no han sido aplicadas a este segmento y al marco legal colombiano le faltan incentivos que contribuyan al desarrollo de programas exitosos. La condición actual del país no permite fortalecer el arrendamiento como una solución habitacional viable que responda a la urgente necesidad de disminuir el déficit de vivienda.

Con el ánimo de abordar el tema y comprender la condición del país en el escenario internacional, bajo la dirección y coordinación de la Mesa VIS - Diego Echeverry Campos y con el apoyo de la Secretaría Distrital del Hábitat, se llevó a cabo el 6 y el 7 de octubre de 2009 el denominado Foro sobre Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como Alternativa Habitacional. Al evento fueron invitados expositores internacionales y nacionales, expertos en el tema, quienes en conferencias magistrales aportaron sus conocimientos y reflexiones al respecto y un grupo amplio de profesionales antropólogos, economistas, abogados, sociólogos y arquitectos, que desde cuatro paneles temáticos se aproximaron a la discusión sobre la vivienda en alquiler y sus dificultades y oportunidades.

Las ponencias centrales del evento estuvieron a cargo de cinco reconocidos investigadores: Alan Gilbert, economista y geógrafo de la Universidad de Londres, quien participó con su trabajo titulado “Propiedad de vivienda, alquiler y microfinanciamiento: implicaciones de la crisis subprime para las personas de escasos

1 Estimaciones a partir de ECV del DANE de 2003.

2 Cenac, “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el seguimiento de la población de bajos ingresos”, abril de 2007.

3 Cenac, “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el seguimiento de la población de bajos ingresos”, p. 7, abril de 2007.

recursos en las ciudades pobres”. El profesor destacó la importancia de equilibrar la tenencia en propiedad con la tendencia actual de más inquilinos. A juicio de este expositor, generalizar la propiedad es una meta muy difícil de alcanzar y puede traer consecuencias serias, y es importante incentivar de alguna manera el mercado de vivienda popular en alquiler. Según él, en Colombia existen antecedentes sobre incentivos a este mercado, como el denominado Plan Terrazas, cuyo objeto era otorgar préstamos blandos a aquellos propietarios que quisieran ampliar su vivienda para alquiler.

El profesor René Coulomb, sociólogo vinculado a la Universidad Autónoma Metropolitana UAM-Azcapotzalco de México, participó con su ponencia titulada “Arrendamiento urbano, necesidades habitacionales y dinámicas territoriales en México”. Mencionó que las contradicciones propias del mercado de arrendamiento popular exigen la existencia de alguna forma de regulación que contribuya a promover el alquiler y permita el reconocimiento de precios en el mismo, aunque a veces es común pensar que dentro de este contexto no se puede implementar ninguna clase de reglamentación. Destacó la importancia de entender con claridad las relaciones entre actores que se dan en el alquiler de vivienda popular, de modo que no se generen prejuicios en torno a este mercado. Finalmente, en materia de renovación urbana, enfatizó en cómo los programas de vivienda en arriendo pueden ser una buena alternativa para llevar a cabo procesos de recuperación en las ciudades.

El profesor Pedro Abramo, economista de la Universidad Federal de Río de Janeiro, presentó su ponencia titulada: “Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares”. Reflexionó sobre la formación del precio en este tipo de mercado teniendo en cuenta que quien pone en arriendo su vivienda no tiene carácter de empresario. Destacó cómo entre el oferente y el inquilino hay mucho más que lazos comerciales y de qué forma esto contribuye al funcionamiento del mercado e impide que en él intervengan agentes capitalistas de carácter formal. Finalmente y poniendo como ejemplo las favelas brasileñas, resaltó la falta de reglas claras y la ausencia del Estado en este tipo de mercado, y cómo esta ausencia contribuye a la intervención de delincuencia organizada en la regulación de las relaciones entre los agentes.

El profesor Roberto Briceño-León, sociólogo vinculado a la Universidad Central de Venezuela, presentó su trabajo titulado “Diez tesis sobre los pobres y el alquiler de viviendas”. Destacó la necesidad de cambiar la percepción que se tiene de los actores que participan en el mercado de alquiler de vivienda popular. Según él, es común la imagen distorsionada de un inquilino débil frente a un oferente

explotador que se aprovecha de sus necesidades. Lo anterior es una figura obsoleta que no se da en el contexto actual y que contribuye a la creación de normas adversas al alquiler, las cuales incluso llegan a prohibir a los propietarios poner en arriendo sus viviendas o parte de ellas.

El director ejecutivo del Cenac, Jorge Enrique Torres, habló en su ponencia titulada “Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: la necesidad de una política de subsidio de arrendamiento”, de cómo el arrendamiento ofrece ventajas en materia de política de vivienda social, las cuales no han sido aprovechadas por el Estado, máxime cuando los esfuerzos se han encaminado hacia la vivienda en propiedad. Según Torres, el alquiler es una opción que puede impulsar los recursos oficiales y darles una oportunidad a muchas familias pobres, para las cuales ser propietarias no es una alternativa en el corto ni en el mediano plazo. Por otra parte, con las cifras de su ponencia, demostró que gran parte de los inquilinos de estratos bajos tienen condiciones de vida satisfactorias en comparación con muchos propietarios de sectores pobres, quienes se ven sometidos a procesos de construcción informal o hacinamiento. En este sentido, resaltó cómo el arrendamiento de vivienda popular puede contribuir a una disminución de la informalidad principalmente en ciudades grandes donde es frecuente la invasión de tierras por parte de familias sin recursos.

La doctora Juliana Álvarez Gallego, en nombre de la Secretaría Distrital del Hábitat, presentó la posición de la entidad con la ponencia “Bogotá, camino a la restitución del ‘derecho a un techo’”. En ella destacó el compromiso adquirido por el gobierno distrital en materia del derecho a la vivienda y que se ha manifestado en el Plan de Desarrollo 2008-2012. La Administración de Bogotá se ha enfocado en una política de vivienda que busca garantizar este derecho fundamental a todos los ciudadanos, mediante la implementación progresiva de opciones como el alquiler de vivienda en sectores populares de la ciudad.

Además de las ponencias centrales, se llevaron a cabo paneles de discusión sobre cuatro aspectos importantes para el análisis del mercado de alquiler de vivienda popular. Se trataron los siguientes temas: socioeconómico y financiero, antropológico y social jurídico y de calidad espacial y del entorno.

El panel correspondiente al aspecto antropológico y sociológico fue coordinado por Clemencia Ibáñez, consultora experta en gestión social de proyectos, quien estuvo acompañada por Hernando Sáenz, economista, y Hernando Carvajalino, arquitecto. El análisis, en este caso se enfocó en estudiar la alternativa del alquiler desde las necesidades humanas, especialmente en un país donde la propiedad ha sido reconocida tradicionalmente como la mejor solución habi-

tacional, otorgándosele una innegable exaltación por su asociación a atributos como seguridad y confianza.

El panel socioeconómico y financiero estuvo bajo la dirección de Adriana Parias, economista, vinculada al instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, y contó con la participación de Adriana Posada, en representación de la Secretaría Distrital del Hábitat; Samuel Jaramillo, profesor de Economía de la Universidad de los Andes, y Alan Gilbert, expositor internacional invitado al evento. La discusión se enfocó en analizar las diferentes alternativas financieras que hacen viable la figura del arrendamiento como alternativa habitacional teniendo presentes las características particulares de los agentes y las relaciones que se dan en el mercado de alquiler de vivienda popular.

El panel jurídico, a cargo de Mauricio Rengifo, abogado profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, contó con la participación de sus colegas Iván Salgado y Fernando Arrázola. Teniendo en cuenta que tradicionalmente el marco jurídico ha considerado el arrendamiento como una solución transitoria y las políticas actuales no incentivan esta alternativa habitacional, en el panel se analizó el tema jurídico a favor del arrendamiento y cómo comenzar a articular instrumentos en este sentido.

Finalmente, el panel de calidad espacial y entorno urbano estuvo coordinado por Clemencia Escallón, arquitecta, profesora del Departamento de Arquitectura de la Universidad de los Andes, y contó con la participación de Elizabeth Pérez, economista vinculada al Cenac; Juan Francisco Rodríguez, arquitecto asesor de Metrovivienda; Olga Lucía Ceballos, directora del Instituto Javeriano de Vivienda (Injaviu), y Doris Patricia Noy, gerente operativa de la Empresa de Renovación Urbana de Bogotá. Se pone de manifiesto la preocupación sobre las condiciones del mercado de arriendo y los estándares mínimos de calidad para una vivienda digna. Se presentaron reflexiones urbanas y opciones de programas y proyectos que se adelantan en el centro de la ciudad y en la periferia y se reflexionó sobre la forma en que se pueden garantizar condiciones de seguridad y confort.

El cierre del evento estuvo a cargo del profesor Samuel Jaramillo, de la Universidad de los Andes, quien resaltó algunos de los aspectos más importantes que se debatieron en el Foro, los cuales, según él, pueden ser considerados relevantes para el diseño de una política de vivienda de alquiler en el país. Jaramillo resaltó, en primer lugar, las ventajas que el alquiler ofrece en materia financiera y de flexibilidad espacial urbana. Destacó las características particulares de este mercado, el papel de los actores, la forma en que estos se

relacionan y establecen acuerdos; la falta de regulación y las diferencias con respecto al mercado de alquiler para estratos altos, así como el escaso apoyo del Estado en el incentivo a esta alternativa habitacional. Teniendo en cuenta las ventajas del alquiler de vivienda popular y sus características particulares, planteó y analizó tres alternativas diferentes para el desarrollo de una política de promoción del arrendamiento de vivienda. Finalmente, destacó cómo la propiedad y el arrendamiento no son alternativas excluyentes sino todo lo contrario; el alquiler, según él, debe ser visto como una opción para ampliar y complementar los instrumentos que pretenden combatir el déficit de vivienda.

La Mesa VIS

Diego Echeverry Campos

MESA VIS - DIEGO ECHEVERRY CAMPOS



La Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

La mesa redonda de vivienda de interés social Mesa VIS – Diego Echeverry Campos es un espacio de permanencia de las ideas, las inquietudes, los compromisos y los sueños de Diego en relación con la vivienda para los más pobres de este país.

Diego inició las actividades de la Mesa VIS como respuesta a un momento de crisis del sector de la construcción, de relaciones complejas entre actores, y haciendo uso pertinente del espacio académico y de sus dotes de componedor respetuoso, los convocó a todos para darse una nueva oportunidad de pensamiento conjunto, apoyado en esta iniciativa por Álvaro José Cobos, entonces director de Vivienda del Ministerio de Desarrollo.

Las destacadas calidades intelectuales y humanas de Diego potenciaron de manera significativa el interés de los participantes en la Mesa VIS generando en su dolorosa ausencia la reafirmación para todos de un espacio de compromiso y responsabilidad y un escenario de aguda y respetuosa discusión en la búsqueda de solución a los problemas de vivienda que aquejan a los más pobres. En la Mesa VIS las diferencias entre los actores vinculados son oportunidades y alternativas. Para Diego, durante ocho años, todas las voces en las sesiones de la Mesa fueron importantes y respetadas en sus enfoques y posiciones, y logró así avanzar con convicción en este espacio de apoyo a la denominada por él “inteligencia colectiva”.

La disciplina y el equilibrio en el manejo de los temas tanto en las sesiones corrientes de reunión de la Mesa VIS, como en los foros internacionales, son hoy el fundamento del reconocimiento que tiene este espacio en la comunidad de actores de la vivienda social.

Quienes tenemos hoy la responsabilidad de coordinar la Mesa VIS – Diego Echeverry Campos por decisión de las directivas de la Universidad, asumimos esta responsabilidad con la absoluta convicción de la condición irremplazable de Diego y con el compromiso y la firmeza de voluntad de mantener la calidad de este espacio de deliberación y de aprendizaje común.

El tema del foro internacional de la Mesa VIS “Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional” responde a este compromiso. Para la discusión y comprensión de la vivienda en arriendo como una alternativa para los más pobres, es necesario contar con las voces más expertas en el ámbito internacional y con la apertura en la discusión que permita hacer factible esta condición de vivienda con calidad para muchas familias colombianas.

Clemencia Escallón G.

Coordinadora Mesa VIS - Diego Echeverry Campos

Las ponencias principales

ALAN GRAHAM GILBERT

PEDRO ABRAMO

RENÉ COULOMB

ROBERTO BRICEÑO-LEÓN

JORGE ENRIQUE TORRES

JULIANA ÁLVAREZ



Propiedad de vivienda, alquiler y microfinanciamiento: implicaciones de la crisis subprime para las personas de escasos recursos en las ciudades pobres

Alan Gilbert

Doctor en geografía y en literatura, profesor catedrático de Geografía en University College London y miembro de la Academia de Sociedades para las Ciencias Sociales del Reino Unido. Ha sido asesor de agencias internacionales como El Banco Interamericano de Desarrollo, Naciones Unidas y el Banco Mundial.

Correo electrónico: a.gilbert@ucl.ac.uk

Resumen

Tener vivienda propia es lo que la mayoría de las familias en todo el mundo dice querer. Por lo tanto, la mayoría de los gobiernos en economías de bajos recursos y de transición siguen el ejemplo del Reino Unido y de los Estados Unidos, impulsando la búsqueda de este tipo de propiedades. Sin embargo, muchas familias deben alquilar viviendas porque no cuentan con los ingresos necesarios para comprar una casa o porque aún no quieren hacerlo. Desafortunadamente, muy pocos diseñadores de políticas han tocado el tema del alquiler de viviendas.

Este ensayo considera las razones de tal negligencia, discute algunos de los mitos que se perpetúan sobre el sector del arrendamiento y da razones por las cuales los diseñadores de políticas deben tomarse en serio la situación. La reflexión sobre el problema del alquiler de viviendas es particularmente importante en un momento en que la industria hipotecaria de viviendas y sus clientes en el Reino Unido y los Estados Unidos enfrentan dificultades tan severas.

PALABRAS CLAVE

Propiedad de vivienda, viviendas para personas de bajos ingresos, alquiler de vivienda, hipotecas.

Al haberse reconocido que la mitad de la población mundial pronto vivirá en pueblos y ciudades, los legisladores se han mostrado más interesados en el ámbito urbano. Han aceptado que el incremento de la población urbana se está llevando a cabo principalmente en los países más pobres y, debido a esto, muchas personas se verán sometidas a tener una calidad de vida deficiente. Hace poco, los titulares de prensa anunciaron que mil millones de personas vivirán en barrios de origen informal para el año 2030¹. Las Naciones Unidas, los bancos multilaterales de desarrollo y varias agencias nacionales para el desarrollo han respondido mediante el lanzamiento de una serie de iniciativas cuyo objetivo es limitar el problema de estos barrios. El procedimiento recomendado para solucionarlo reside en la combinación de un acuerdo de mejoramiento de viviendas, titulación, provisión de servicios públicos, microcréditos y el mejoramiento de la gobernanza urbana. Si bien la agenda es bastante loable, los enfoques actuales también ponen sobre la mesa una suposición cuestionable: la propiedad de la vivienda representa su tenencia ‘natural’.

Fomentar esta propiedad no es algo novedoso y la mayoría de gobiernos en todo el mundo han venido promoviendo esta idea de manera activa desde hace algunos años. Los gobiernos han mejorado los sistemas de financiamiento al facilitar la compra de vivienda, al igual que han concedido auxilios fiscales para los propietarios y los constructores, y han brindado la infraestructura necesaria para el desarrollo de áreas suburbanas dispersas, además de ayudar a construir una ideología que fomente la propiedad. En los países pobres, las autoridades prefieren ignorar la ocupación irregular de las tierras y la indiferencia de los desarrolladores urbanos frente a las regulaciones sobre planeación y construcción, como otro método para fomentar este tipo de propiedad.

Este método ha tenido éxito al aumentar la tasa de propietarios de vivienda en la mayoría de los países, sobre todo en la Europa del Este y en China. Sin embargo, en algunos lugares del mundo, el impulso para adquirir un inmueble para vivir ha comenzado a estancarse y es posible que la crisis financiera hipotecaria, que amenaza a muchas familias de escasos recursos en los Estados Unidos y el Reino Unido, revierta el proceso de propiedad. Por lo tanto, éste es quizá el momento indicado para cuestionar la lógica detrás del impulso para adquirir vivienda.

El presente documento es una petición ante los legisladores del mundo para que consideren los beneficios relativos que se derivan de la propiedad de la vivienda y su principal alternativa: el alquiler. Es, en esencia, un llamado para formular políticas de refugio más imparciales y equitativas. Está basado en la premisa de que es aparentemente obvio que una minoría significativa de la población

1 Un término bastante engañoso y peligroso, pero que aun así se usa para que se le preste atención a un grave problema (Gilbert, 2007).

urbana siempre necesitará vivir en alquiler. La primera sección resume la gama de políticas sobre vivienda que las principales agencias de desarrollo han recomendado. La segunda señala algunos de los problemas que tiene la agenda de vivienda. La tercera plantea un cuestionamiento sobre las razones por las que los gobiernos y las agencias de desarrollo han prestado poca atención a la posibilidad del alquiler de viviendas. La cuarta presenta los resultados de investigaciones recientes sobre las características y tendencias del alquiler en los países más pobres. Finalmente, se hacen algunas sugerencias sobre las ventajas que podrían surgir al fomentar, o al menos no negar, la posibilidad del alquiler.

Tendencias actuales en la reflexión sobre los refugios en países pobres

Para hacerle frente al problema de los barrios de origen informal se han diseñado varias estrategias, como el establecimiento de la Alianza de las Ciudades, grupo de colaboradores conformado por el Banco Mundial, el UN-Habitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), la UNEP (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y el Banco Asiático de Desarrollo. El PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) ha reconocido la importancia del refugio urbano al identificar la meta de mejorar las condiciones de refugio de 100 millones de habitantes de barrios de origen informal para el año 2020, como la meta número 11 del objetivo 7 incluido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Las nuevas políticas se describen en una serie de publicaciones como: UN-Habitat, 2003a, 2003b, 2003c, 2004, 2006; UNFPA, 2007a, 2007b; Garau et ál., 2005; Nadarajah y Yamamoto (edits.), 2007; ADB, 2004; Bigio y Dahiya, 2004; Buckley y Kalarickal, 2006; Fay (edit.), 2005; Roberts y Kanaley (edits.), 2006; Rojas et ál., 2006.

La mayoría de las estrategias recomendadas en estas publicaciones se han puesto a prueba en el pasado, pero el pensamiento actual es en definitiva mucho más realista de lo que la política de vivienda alguna vez fue. Por ejemplo, la mayor parte de los legisladores reconoce ahora que el déficit de refugios, en términos de cantidad y calidad, es tan grande que no existe una solución rápida y que las políticas de refugio deben ser multidimensionales.

En los siguientes elementos radica el consenso que hasta ahora existe sobre las políticas de vivienda:

Primero, se les debe garantizar a los habitantes de los barrios de origen informal la provisión de servicios públicos y la infraestructura básica.

El mejoramiento de estos barrios, que por mucho tiempo ha estado en la agenda del Banco Mundial, se ha convertido en una creencia generalmente aceptada (Garau et ál., 2005; Werlin, 1999). Se acepta ampliamente que el mejoramiento in-situ de las viviendas es mucho mejor que trasladar a las familias de escasos recursos a viviendas construidas legalmente, pues nada se logra con demoler viviendas de autoconstrucción a menos que se encuentren ubicadas en lugares particularmente peligrosos.

En segundo lugar, se deberían entregar títulos de propiedad a los habitantes de los barrios de origen informal, para así poderles garantizar su seguridad. Tal enfoque es popular entre los legisladores ya que promete el incremento de la inversión en vivienda y, por lo tanto, acelera la tasa de crecimiento económico. “Asegurar los derechos de propiedad facilita las transacciones económicas, asegura el uso eficiente y sostenible de los recursos, permite la evolución de mercados crediticios efectivos, mejora el clima en los negocios y las oportunidades de inversión, y asegura la responsabilidad y transparencia económicas. De la misma manera, la ausencia de tales derechos mina el desarrollo económico y menoscaba la gobernanza” (Garau et ál., 2005: 64).

Tercero, el sector privado se ha visto incorporado en el proceso mucho más que en el pasado. La gestión del gobierno es esencial, pero debe limitarse al papel de ente regulador y facilitador. Tal como lo señalan Buckley y Kalarickal (2006: 68): “Tal vez el aspecto más positivo de los cambios de la última década es que el Banco Mundial ha aprendido bastante sobre la composición de una política apropiada sobre el medio ambiente. Sobre todo, como lo enfatiza el documento de la política sobre vivienda de 1993, que el medio ambiente implica una fuerte dependencia de un sector privado activo, recursos públicos bien encaaminados y transparentes, y un entorno regulador ágil y transparente”.

Cuarto, la política de vivienda debe ser integral. Tiene poco sentido enfrentar los problemas de las personas de escasos recursos si la clase media carece de viviendas adecuadas; eso ocasionaría un retroceso. Es necesaria una inversión amplia en el sector que implique el mejoramiento del acceso al financiamiento de vivienda. “Desde el año 2000 más o menos, el mundo ha dejado de ser un lugar en el que la mayoría de la población no tenía acceso al financiamiento hipotecario para convertirse en un lugar donde la mayoría de la población vive en países con un sistema financiero hipotecario basado en el mercado que, por lo general, ofrece condiciones asequibles” (Buckley y Kalarickal, 2006: 70).

Quinto, si “los barrios de origen informal son, en gran medida, el producto de políticas fallidas [...] prevenir el desarrollo de barrios informales en el futuro y mejorar

las condiciones de vida de los ya existentes demanda la reforma de esas políticas” (Fay y Wellenstein, 2005: 118). Lo anterior no solo significa mejores mecanismos de financiamiento y políticas de refugio, sino también la mejoría en la calidad de la gobernanza. Tal como lo presentan Garau et ál. (2005: 4): “Esto significa promover el subsidio, la equidad, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad, el compromiso cívico, y la seguridad de los individuos y sus entornos”. Solo un mayor sentido de democracia y descentralización ayudará a que el gobierno se acerque al pueblo, le reconozca sus esfuerzos y estimule su participación.

La fuerza del nuevo enfoque reside en que este acepta lo que la mayoría de los académicos y legisladores han reconocido durante años: la vivienda de autoconstrucción debe tener un papel importante en cualquier propuesta para solucionar el problema de los refugios. Como dice Berner (2001: 293): “Expandir los asentamientos informales en y alrededor de la mayoría de las ciudades del mundo demuestra la capacidad de las viviendas de autoconstrucción. Por supuesto que son de calidad inferior, incluso muchas veces precarias, según el juicio convencional y el de la mayoría de los gobiernos. Su imagen de barrios de origen informal sin embargo oculta el inmenso valor económico que representan, al igual que el papel fundamental que tienen en la economía urbana”.

Debilidades de los enfoques actuales

Una debilidad crítica en las políticas de vivienda en todo el mundo es que se sobrestiman las virtudes de la propiedad de la vivienda. Al seguir el liderazgo de los Estados Unidos y el Reino Unido, prácticamente todos los gobiernos del mundo están tratando de aumentar la tasa de propietarios de vivienda (Krueckeborg, 1999; ODPM, 2005; Groves et ál., 2007). En muchos de los países pobres, también se han estado promoviendo con fuerza las políticas de la propiedad de vivienda. En China, “estas políticas tienen la intención de hacer que la reforma sobre vivienda sea exitosa” (Yu, 2006: 297) y un enfoque similar se viene utilizando en la mayoría de los países de Asia del Este (Groves et ál., 2007). En Colombia, el gobierno actual tiene como objetivo crear “una nación de propietarios de viviendas” y en Chile la propiedad ha sido un elemento clave de la política de vivienda que se remonta al régimen militar que tomó el poder en 1973 (Almarza, 1997; Gilbert, 2002b; Held, 2000; Kusnetzoff, 1987; Silva-Lerda, 1997).

Los gobiernos de los países más pobres han implementado esta política mediante una serie de medidas: a) mejorar la financiación hipotecaria, b) ofrecer auxilios fiscales sobre el pago de intereses, c) brindar subsidios para las personas

de escasos recursos, y d) vender la reserva de viviendas públicas, lo que ha ayudado a que la propiedad de vivienda en la clase media aumente drásticamente. En algunos lugares, los programas de subsidios han permitido que las familias de escasos recursos puedan comprar viviendas legales. Entre 1994 y 2007, el gobierno de Sudáfrica “construyó más de 2,4 millones de viviendas y las entregó a las familias necesitadas” (Sisulu, 2007). De hecho, el gobierno chileno ha logrado recortar su déficit de viviendas mediante una política de subsidios basada en la demanda, que también tiene partidarios en Colombia, Costa Rica y Ecuador (Gilbert, 2001; Held, 2000).

Sin embargo, a la mayoría de gobiernos les han faltado los fondos o el compromiso necesario para brindar subsidios de vivienda, y han buscado formas más económicas de manejar la crisis inmobiliaria. Muchos gobiernos simplemente han animado a las personas de escasos recursos a construir sus propias viviendas al permitirles ‘invadir’ territorio de propiedad pública. Por ejemplo, en Kenia el gobierno ha seguido la práctica latinoamericana en la que “los políticos les han otorgado tierras a los que los apoyen...” (Mutero, 2007: 27). También, en aquellos lugares donde el territorio público ha sido limitado o donde los terrenos de la periferia urbana han sido valuados, los gobiernos han apartado la vista de los suburbios especulativos de autoconstrucción que no tienen permisos de planeación ni servicios. La vasta expansión irregular de viviendas en el ‘Sur’ nunca hubiera ocurrido sin el apoyo gubernamental encubierto y la disposición de vías y transporte público.

Si bien la ocupación de viviendas por sus propietarios se ha incrementado de manera importante en la mayoría de los países alrededor del mundo², ¿qué tan lejos puede llegar el proceso? Las tendencias recientes en los Estados Unidos y el Reino Unido sugieren que hay límites reales. En los Estados Unidos, el índice de la propiedad de vivienda parece haberse estancado alrededor del 70% y las tasas de propietarios entre las personas de escasos recursos, y especialmente entre aquellos que pertenecen a minorías étnicas, se han detenido en niveles por debajo de ese porcentaje (Baker, 2008)³. En el Reino Unido, aunque la tasa de propietarios continuó aumentando, comprar una vivienda se había vuelto inasequible para muchos jóvenes y personas cabeza de familia con bajos ingresos, incluso antes de la crisis actual. Entre 1984 y 2004, el porcentaje de propietarios de vivienda entre 25 y 29 años decreció de 60 a 50% y el porcentaje de propietarios entre 20 y 24 años de edad cayó de 35 a 20% (Williams, 2007: 7). Es probable que las tasas de propietarios de vivienda en ambos países caigan aún más debido al riesgo creciente de ejecución hipotecaria (ver más información a continuación).

2 Ha alcanzado el 92% en Singapur, el 87% en Tailandia y el 85% en España.

3 Para el año 2000, la tasa de propietarios de vivienda era mayor al 50% para los blancos no latinos que para los negros latinos (Ross y Yinger, 2002).

Incluso si la propiedad de vivienda continúa aumentando en otros lugares, la capacidad de compra está destinada a desacelerar el proceso, sobre todo en las ciudades más grandes. En Sudáfrica, el ministro de vivienda señaló recientemente que “solo el 10% de nuestra población puede comprar una vivienda si se tienen en cuenta los precios actuales”, y en Malawi, “las nuevas viviendas de interés social no son asequibles para la vasta mayoría de los residentes urbanos de escasos recursos” (Grant, 2007: 79). De manera similar, en China, la llegada de 70 millones de campesinos a las ciudades ha complicado enormemente la situación de vivienda, pues incluso si tuvieran los mismos derechos que los que ya vivían en las ciudades, pocos podrían ser propietarios de una vivienda (Wang y Murie, 2000: 406).

El índice de la propiedad de vivienda se puede estimular en las ciudades más pobres mediante procesos informales de vivienda. No obstante, en muchos lugares, incluso la expansión de vivienda de autoconstrucción ha alcanzado su límite. En primer lugar porque algunos de los gobiernos más autoritarios e insensibles del mundo continúan demoliendo este tipo de asentamientos. En los últimos diez años, por ejemplo, se han iniciado proyectos de demolición a gran escala en India, Kenia y Zimbabue (COHRE, 2005; 2007; Punwani, 2005; STP, 2004; AHRC, 2003). En segundo lugar, muchas ciudades se están quedando sin terrenos, al menos en lugares en donde hay servicios públicos y la distancia a los centros de trabajo es razonable. Baross y Van der Linden (1990) junto con Durand-Lasserve y Royston (2002) sostienen que ya no hay terrenos disponibles en las ciudades más grandes; y en aquellas donde el acceso libre a los terrenos casi nunca se ha permitido, como en Bogotá, Kingston, la Gran Manila, Puerto España y Quito, el índice de alquiler viene creciendo (UNCHS, 2003; Ballesteros, 2004; Clarke, 2006; Gilbert, 2001).

En un mundo más racional, los gobiernos harían que las viviendas de autoconstrucción se ubicaran en áreas más seguras y con fácil acceso a servicios públicos; reducirían las probabilidades de expansión urbana descontrolada e incluso brindarían la infraestructura mínima antes de que esas zonas se poblaran; es decir, el tipo de zonas y servicios o programa básico de viviendas que solían hacer parte de las políticas de refugio defendidas por la mayoría de agencias de desarrollo (Gilbert, 2001; Van der Linden, 1986; Banco Mundial, 1974, 1980; Zanetta, 2001). Aunque muchos de esos esfuerzos no tuvieron éxito alguno, de todas maneras es sorprendente que, hoy en día, casi no se mencionen esos esquemas. De hecho, el pensamiento actual no hace ninguna referencia a la idea de que los terrenos estén disponibles para las personas de escasos recursos,

más allá de recomendar la eliminación de las “trabas” de los mercados de terrenos. Parece que la principal traba, es decir, los elevados precios de la tierra, se debe a las fallas del gobierno (Buckley y Kalarickal, 2006: 71). Si bien las regulaciones inapropiadas del gobierno han causado problemas, el mecanismo del mercado parece ser la causa principal. En muchas ciudades, sin duda la falta de formas *apropiadas* de intervención gubernamental en el mercado está permitiendo que los precios de los terrenos suban rápidamente. Las compañías de construcción compran extensas áreas de terrenos en las periferias de las ciudades y obtienen la mayoría de sus ganancias como producto de la especulación, particularmente cuando los terrenos cuentan con servicios públicos (Trivelli, 1987; Smolka y Sabatini, 2000); y en algunas ciudades de Latinoamérica se dejan sin construir terrenos amplios dentro del área urbanizada, lo que ocasiona que el precio general de los terrenos con servicios públicos aumente (Clichevsky, 1999: 2). Pocos gobiernos parecen estar preparados para aceptar el consejo de Devas y Rakodi (1993: 277): “Los impuestos de los terrenos baldíos en condiciones aptas para el desarrollo, siempre que se fijen a niveles lo suficientemente altos, pueden alentar a sus propietarios a construir”.

De hecho, el pensamiento actual no hace ninguna referencia a la especulación sobre los terrenos. Garau et ál. (2005: 89) reconocen que los altos precios de los terrenos hacen que las personas de escasos recursos no puedan comprarlos, aunque sugieren que los gobiernos incidan en que “las tierras sean asequibles a costos nominales o sin costo alguno”, una forma deseable de pensar. Comprar terrenos con el fin de venderlos a un mayor precio se ha convertido en una práctica anticuada y solo unos cuantos gobiernos aún la implementan (Devas y Rakodi, 1993)⁴. De cualquier forma, ni el Banco Mundial ni el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) están preparados para prestarles dinero a los gobiernos para comprar terrenos; uno de los ‘no’ definitivos del BID en su estrategia de posibilitar vivienda era “nacionalizar los terrenos” (Banco Mundial, 1993: 46).

Si bien se ha progresado poco en cómo brindar terrenos más económicos para familias de escasos recursos, se le ha prestado bastante atención al manejo que debe dársele a la reserva existente de viviendas de autoconstrucción. La mayoría de especialistas en vivienda se oponen vehementemente a la demolición, y el mejoramiento de la vivienda, mediante la provisión de servicios públicos y títulos de propiedad, se considera una buena práctica en términos generales (Gulyani y Bassett, 2007). Tal vez, en la última década o un poco más, se ha hecho énfasis en los programas de titulación. Los gobiernos de Egipto, Perú, Filipinas y

4 Por ejemplo, Metrovivienda en Bogotá (Echeverri et ál., 2004 y Metrovivienda, 2002).

Tanzania, entre otros, han lanzado programas de titulación estimulados por los argumentos de Hernando de Soto (2000). Los seguidores de esta práctica han expuesto algunos beneficios espectaculares, aunque cuestionables, de estos programas (Calderón, 2006; CLEP, 2008; Field, 2007; Laquian, 2005; Panaritis, 2001; Soliman, 2004)⁵. El Banco Mundial (2004) sostiene que “sin ningún título legal, los derechos de propiedad no están garantizados. [...] Las personas no invierten en viviendas o comunidades en las que no perciben garantías porque no pueden venderlas o heredarlas a sus hijos. Quizá lo peor de todo es que, sin títulos, los propietarios de las viviendas no pueden utilizarlas como garantía para solicitar préstamos que les ayuden a salir de la pobreza”. De la misma manera, funcionarios del BID sostienen que “la ausencia de pruebas legales de propiedad genera inseguridad y estigmatización social, lo que disminuye el sentido de ciudadanía entre los residentes de los asentamientos ilegales” (Brakatz, J. et ál., 2002: 18).

Nadie niega que el mejoramiento de las viviendas y las garantías sean elementos esenciales para que la vivienda de autoconstrucción prospere, pero existen cuestionamientos de mayor envergadura; como por ejemplo, si el levantamiento de títulos legales de propiedad cambia en algo la vida de las personas de escasos recursos que viven en las ciudades (Gilbert, 2002; Schaeffer, 2004). Laquian (2005) señala que “aquellos que han emprendido ‘la campaña de generación de activos’ en Filipinas han subestimado terriblemente las dificultades y los costos del peritaje, la titulación y el registro de los terrenos”. Krueckeberg (2004: 3) sugiere que los títulos generan tanto costos como beneficios, en particular impuestos sobre la propiedad y las facturas de los servicios públicos. Adicionalmente, a Duran-Lasserve (2006) le preocupa que las personas de escasos recursos a las que se les otorguen títulos de propiedad puedan ser desplazadas por familias con ingresos más altos o por especuladores. De cualquier forma, la titulación no es un método reciente; el gobierno de Pinochet en Chile se ocupó de una política de este tipo durante la década de los años 80, y los peruanos también lo hicieron durante gran parte de los 90 (Calderón, 2002; Gilbert, 2002; Rugiero, 1998). Este enfoque se ha diseminado por Latinoamérica, en gran parte, debido a que esto significaba popularidad para los gobiernos a un costo bastante bajo.

Si la titulación ha de traer consigo beneficios reales para las personas de escasos recursos, la inversión en áreas de autoconstrucción necesariamente tiene que incrementarse. Es por esa razón que las agencias de desarrollo se interesan en el microfinanciamiento (Ferguson, 2004; UN-Habitat, 2005: XXIV;

5 La Comisión para el Empoderamiento Legal de las Personas de Escasos Recursos (CLEP por sus siglas en inglés) es una corporación internacional independiente que busca reducir la pobreza mediante la expansión de la protección legal y las oportunidades económicas para la personas de escasos recursos. La CLEP tiene en este momento un grupo de trabajo de derechos de propiedad presidida por Madeleine Albright y Hernando de Soto (DFID, 2007).

BID, 2006). “Los préstamos pequeños para vivienda, desembolsados a través de instituciones de microfinanciamiento” son considerados una buena práctica (Fay, 2005: 6). Lo que se espera es que esto conduzca a tasas más rápidas de extensión y mejoramiento de vivienda y estimule el desarrollo de un mercado secundario.

La pregunta que este enfoque pone sobre la mesa es si las familias de escasos recursos en ciudades de bajos ingresos son beneficiarios ideales para préstamos hipotecarios. En primer lugar, muchos no quieren adquirir préstamos porque temen que la inestabilidad de sus trabajos, el riesgo de enfermarse y la inflación hagan que, en el corto plazo, estos préstamos sean bastante riesgosos. En la medida en que estas personas estén preparadas para solicitar préstamos, las fuentes de financiamiento preferidas parecen ser sus familiares, amigos o los esquemas institucionales de pensión o empleo (Gilbert, 2000; Kumar, 2003)⁶. En segundo lugar, los bancos privados en la mayoría de los países se muestran reacios a prestarles dinero a las personas de escasos recursos. Esto se debe a que los préstamos son relativamente pequeños, la mayoría de las viviendas de autoconstrucción se encuentran en lugares peligrosos y la particularidad de su diseño hace difícil evaluarlas, y mucho menos ejecutar la hipoteca. En tercer lugar, está el tema de las tasas de interés. Ferguson (1999: 192) sostiene que el microfinanciamiento de vivienda solo será atractivo si las tasas de interés están “muy por debajo de lo necesario para financiar a los prestamistas de microempresas, para que las familias puedan acceder a créditos (de vivienda) más grandes”. Infortunadamente, como lo señalan Johnson y Rogaly (1997: 121): “El otorgamiento de créditos a tasas de interés por debajo de las del sector formal privado ha fallado en el pasado, debido a que las instituciones financieras de desarrollo no atraen al grupo objetivo ni brindan un servicio efectivo”. Si las tasas de interés tienen que ser más altas, entonces tal vez “los programas de microcrédito para refugios se verán en aprietos para llegarles a las personas con bajos ingresos” (UN-Habitat, 2005: 117).

Escribir un documento como este en medio de la crisis del mercado de alto riesgo nos lleva a pensar que no es mala idea desincentivar los préstamos a personas de escasos recursos. Después de todo, mucho antes de la crisis en los Estados Unidos, Lax et ál. (2004: 533) expresaron su preocupación por la eficiencia relativa del mercado de alto riesgo: “Los beneficiarios de préstamos de alto riesgo corren, por lo general, un riesgo mayor que sus contrapartes de primera línea y pagan tasas y cuotas más altas por sus créditos hipotecarios”. Es obvio que esta alerta se ignoró. El rápido aumento de los precios de las viviendas en

6 Sin embargo, los dueños de tierras pequeñas podrían tener la intención de solicitar préstamos (Hoffman, 1989; UN-Habitat, 2005: XXV). En un asentamiento en Dar es Salaam, uno de cada cinco propietarios podría favorecer la extensión del esquema de microcréditos con el fin de brindar también préstamos para hacer mejoras de alquiler (Precht, 2005: 11).

los Estados Unidos y el Reino Unido tentó a los banqueros a ofrecer préstamos que estaban relativamente muy por encima de los ingresos de los beneficiarios (Clark, 2007; Elliott, 2007; Inman, 2007). Las personas que nunca debieron haber solicitado préstamos fueron incentivadas para hacerlo. En el Reino Unido, la expansión de los préstamos se basó en el orgullo y en las malas prácticas bancarias; en los Estados Unidos, el auge también “atrajo una multitud de agentes de poca monta. Se ofrecieron préstamos hipotecarios con condiciones incomprensibles a números incalculables de ciudadanos estadounidenses con créditos marginales, que solo podían pagar si los precios de las viviendas seguían subiendo, o si las tasas de interés se mantenían bajas” (Hahn y Passell, 2008).

Ahora conocemos las consecuencias para los bancos y los propietarios de las viviendas, quienes podrían perder sus casas. Un comité del Congreso de los Estados Unidos estimó que la crisis podría causar la ejecución hipotecaria de las viviendas de hasta dos millones de familias y costarles hasta 71.000 millones de dólares en pérdidas directas (Carr, 2007). Un estimado más reciente proyecta que habrá nueve millones de ejecuciones hipotecarias en los Estados Unidos entre 2009 y 2012 (Dubitsky et ál., 2009). En el Reino Unido, la situación parece ser menos seria en tanto que “solo” hubo 40.000 ejecuciones hipotecarias durante 2008, aunque esa cifra pueda aumentar hasta entre 100.000 y 120.000 para el año 2011 (BBC, 2009; *Guardian*, 2009). Infortunadamente, las crisis hipotecarias son comunes. Para inicios de la década de los 90, cientos de miles de familias en el Reino Unido perdieron sus viviendas. A finales de los noventa, en Colombia, 600.000 compradores de vivienda se atrasaron en sus pagos y posiblemente 100.000 familias perdieron sus casas (*El Tiempo*, 2002; 2008).

Buckley y Kalarickal (2006: 71) sugirieron de manera acertada que “el Banco Mundial y la comunidad internacional de donantes tienen un papel importante en la transmisión de las lecciones en términos de prudencia para el financiamiento responsable de viviendas, al igual que en el fomento de instituciones de microcrédito que puedan brindarles servicios bancarios a los millones de personas de escasos recursos en todo el mundo que no tienen garantizadas las necesidades básicas”. Sin embargo, si las instituciones financieras en los Estados Unidos y el Reino Unido no actúan de manera responsable ¿qué esperanza hay para confiar en los incentivos dudosos del sector bancario en los países más pobres? ¿Se puede esperar que las personas que están desesperadas por entrar en la carrera para adquirir vivienda comprendan los peligros del financiamiento mientras estén pasando por circunstancias penosas? Tal vez la verdadera lección que deberían aprender los gobiernos

alrededor del mundo es que la propiedad de vivienda no es siempre la mejor opción para todos y “es particularmente una mala opción cuando la economía se encuentra en medio de una burbuja inmobiliaria” (Baker, 2008: 2).

El papel de la vivienda en alquiler

Si ser propietario de una vivienda tiene un costo tan elevado para muchas de las familias urbanas en el mundo, ¿qué políticas se están diseñando para manejar el tema de la vivienda en alquiler, como la alternativa de tenencia más evidente? En términos generales, la respuesta a este interrogante es muy vaga y, en la mayoría de los países pobres, no hay respuesta alguna (Hulchanski y Shapcott, 2004; Krueckeberg, 1999; UNCHS, 2003).

La disminución de la vivienda pública en alquiler

En algunos países, la vivienda pública en alquiler tuvo un período de auge durante el cual logró cubrir las necesidades básicas de alojamiento para las personas de escasos recursos. Durante los primeros años de su implementación, el programa de viviendas de protección oficial en el Reino Unido sin duda mejoró las condiciones de vida de muchas personas. Sin embargo, con el paso del tiempo, la mayoría de los gobiernos enfrentó dificultades para manejar su reserva de viviendas. Asimismo, el elevado costo de los subsidios significaba que la vivienda pública tan solo podría brindar alojamiento a un pequeño porcentaje de las personas que vivían en condiciones precarias. Debido a la pequeña reserva existente, la asignación de viviendas a los más necesitados presentó serios problemas: el nepotismo, el favoritismo político y la corrupción abierta privaron a los más pobres de sus derechos. Para complicar aún más la situación, los nuevos arrendatarios a menudo se atrasaban en los pagos del alquiler. El déficit financiero fue incrementándose, los niveles de mantenimiento cayeron y los problemas sociales empezaron a afectar las denominadas “áreas deprimidas”. Poco tiempo después, la mayoría de los gobiernos renunció a la construcción de viviendas de alquiler y muchos vendieron las viviendas existentes a sus ocupantes.

Las ideologías políticas también influyeron en la disminución de la vivienda pública. En el Reino Unido, Margaret Thatcher lanzó el famoso programa *Derecho a comprar*, y en Irlanda se vendió gran parte de la reserva de viviendas de alquiler (Groves et ál., 2007: 7). En Japón, “el suministro directo de viviendas de alquiler por parte del sector público se ha convertido en una medida de emergencia”

(Hirayama, 2007: 109). En Calcuta, se vendieron las viviendas públicas en alquiler (Sengupta, 2007), y en Sudáfrica, se redujo la reserva de viviendas públicas debido al régimen del apartheid y, en los últimos años, a las políticas del Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) (UNCHS, 2003; Morange, 2006)⁷.

Muchos gobiernos de países con economías en transición también han desechado su reserva de viviendas públicas (Dubel et ál., 2006: IV) y las viviendas sociales en alquiler se han convertido casi que en “una tierra de nadie” (Priemus y Manji, 2000). En Vietnam, se privatizó gran parte de las viviendas públicas (Tran y Dalholm, 2005), y en China, “se está reduciendo la cantidad de viviendas públicas alquiladas y la calidad de la reserva para alquiler ha decrecido como consecuencia de la venta de viviendas de mejor calidad” (Zhang, 2000: 200).

No cabe duda de que el sector de alquiler social de viviendas continúa siendo una alternativa de tenencia en unos cuantos países como el Reino Unido, Francia, Dinamarca, Finlandia, Suecia y los Países Bajos (UN-Habitat, 2005: 88). Sin embargo, en la actualidad la mayoría de los gobiernos son partidarios de implementar estrategias para otorgar subsidios a personas de bajos ingresos. Algunos gobiernos de Europa del Este han empezado a notar las consecuencias de la venta masiva y han cambiado de enfoque. Polonia, Lituania, Rumania y Rusia “en los últimos años han empezado a apoyar la construcción de viviendas sociales para alquiler, en respuesta a la creciente frustración generada por el descenso que ha sufrido el sector de la construcción y el creciente número de familias subsidiadas. No obstante, los programas son, por lo general, de corto alcance y requieren el otorgamiento de subsidios de gran cuantía, lo que impide que el programa pueda resolver los problemas de vivienda de las personas de escasos recursos” (Dubel et ál., 2006: V). En China, el gobierno reconsideró la situación e introdujo, en 1999, un programa de vivienda de alquiler dirigido a familias de muy bajos ingresos. Aunque el porcentaje se incrementó en el 2004, entre 1999 y el 2006, el programa tan solo suplió las necesidades de 0,4% de los 133 millones de familias urbanas que habitan en China (Guowei, 2007)⁸.

La República de Corea fue el único país que se comprometió seriamente a construir una gran cantidad de viviendas públicas de alquiler; en 2001, anunció que planeaba construir un millón de unidades para el 2012. Al mismo tiempo, no negó su preferencia por la propiedad, como una manera de anticipar que, a la larga, se les venderán las viviendas a los ocupantes (Groves et ál., 2007: 202; Park, 2007).

7 La reserva se redujo en 30% antes de 1994 y el gobierno del ANC transfirió, en los seis años siguientes, 370 mil títulos de propiedad adicionales a inquilinos de los suburbios de personas de color.

8 Guowei, G. (2007) informó que el programa beneficia únicamente al 0,7% de las familias en Pekín, 1,8% en Shanghai y 0,3% en Guangzhou.

Otras políticas de vivienda de alquiler

Unos cuantos países de Latinoamérica han implementado políticas para promover las viviendas de alquiler (UNCHS, 2003). En el sistema colombiano, el arrendatario tiene la opción de comprar el inmueble al vencimiento del contrato de *leasing* (alquiler con derecho de compra); de esta manera, el valor de compra es la diferencia entre el precio de la vivienda y el monto que ya se ha pagado por concepto de cánones de alquiler antes de la compra. En el momento de firmar el contrato, el arrendatario acepta la proporción del valor final de la vivienda que va a pagar y, con base en esta cifra, se calcula el pago mensual total. No obstante, esta iniciativa ha logrado hasta el momento la compra de muy pocas viviendas, como ha ocurrido en Chile y Brasil (Morais y Cruz, 2007: 15).

La práctica común es que la mayoría de los gobiernos del “Sur” han ignorado el tema de la vivienda de alquiler. Sin duda alguna, pocos países han intentado eliminar o modificar las leyes que regulan el control de alquileres con el fin de aumentar la inversión privada⁹. Sin embargo, la temática del alquiler, por lo general, nunca se incluye en la agenda de ningún programa gubernamental de vivienda; aunque los bancos multilaterales de desarrollo y las agencias de las Naciones Unidas intentan subsanar en alguna medida esta falencia. Un número reducido de funcionarios del Banco Mundial menciona, de manera esporádica, la vivienda de alquiler en sus informes (Buckley y Kalarickal, 2006; Dubel et ál., 2006; Fay y Wellerstein, 2005), pero la discusión se ha centrado en denunciar la ineficacia de las leyes que regulan el control de alquileres y no ha surgido ninguna propuesta que propicie la formulación de una política clara (Banco Mundial, 1993).

Ni siquiera cuando recomiendan mejorar drásticamente las condiciones de vivienda se hace referencia a la gran cantidad de arrendadores y arrendatarios que viven en barrios marginales (Ruster e Inverato, 2003). El BID ha mostrado, de manera ocasional, cierto interés, pero en su último informe sobre el alquiler de viviendas se limitó a reconocer que los programas de vivienda pública de alquiler en Latinoamérica y el Caribe tienen muchas falencias, y a explorar diversas maneras de ayudar a estos gobiernos a deshacerse del problema (Villaria, 2004). Ni siquiera el UNDP reconoce el papel de las viviendas de alquiler en el cumplimiento de la meta 7 del objetivo 11 del programa de Objetivos de Desarrollo del Milenio (Garau et ál., 2005). Únicamente el programa UN-Habitat, al comisionar una serie de informes, ha considerado esta temática, aunque incluso allí, la vivienda en alquiler se menciona ocasionalmente en sus publicaciones insignia (UNCHS, 1989; 1990; 1993; UN-Habitat, 2003). Aun cuando se aborda

9 El gobierno sudafricano introdujo, en 2007, la Ley de Vivienda de Alquiler (Rental Housing Amendment Bill) y el gobierno colombiano simplificó algunas leyes que regulan el control de alquileres en 2003 e intentó motivar a los inversionistas del sector privado a construir en gran escala para grupos como los estudiantes universitarios. (UNCHS, 2003: 228).

el tema, queda muy en claro que la preferencia es la propiedad de vivienda: “Los gobiernos están interesados en diseminar los mercados hipotecarios por toda la escala de ingresos, dado que la propiedad de vivienda trae consigo beneficios económicos, sociales y políticos” (UN-Habitat, 2005: XXIV).

Si las agencias de desarrollo por lo general ignoran el tema del alquiler de viviendas, algunas ONG se muestran casi hostiles. Las organizaciones que representan a los arrendatarios tienden a generar polémicas al oponerse al desalojo y retar a los arrendadores para que mejoren las condiciones del contrato de alquiler y reduzcan el canon¹⁰. Las ONG que ofrecen ayuda para la construcción de nuevas viviendas suelen prestar servicios encaminados a adquirir la propiedad de las viviendas, y su principal objetivo es que los arrendatarios se conviertan en propietarios del inmueble.

¿Por qué tanta negligencia?

Si existe un número tan elevado de arrendatarios y arrendadores en el mundo, ¿por qué la vivienda de alquiler no ocupa un papel más predominante en la formulación de políticas? Una de las razones es que ni los arrendatarios ni los arrendadores son actores políticos influyentes, como lo eran antes (Kumar, 1996; Krueckeberg, 1999). Al convertir a los arrendatarios en propietarios, los gobiernos han reducido significativamente su número y, en la medida en que los más opulentos y poderosos han aprovechado al máximo la oportunidad, se ha reducido la posibilidad de que los arrendatarios ejerzan una presión política significativa. Las historias sobre huelgas suscitadas por los precios de los alquileres son cosa del pasado y las organizaciones de arrendatarios ya no tienen tanto apoyo. En Tanzania, “la falta de acciones colectivas por parte de los arrendatarios contribuye a que el asunto del alquiler de vivienda le concierna a la esfera de lo privado y no a la esfera de lo público” (Cadstedt, 2006: 182). Sin lugar a dudas, los arrendatarios de viviendas públicas en ocasiones protestan cuando se adelantan esfuerzos para aumentar el canon a los alquileres y los arrendatarios de viviendas privadas a veces se oponen a los esfuerzos por reducir los controles a los alquileres. No obstante, se reducirían los problemas de los gobiernos si no incrementan los precios de los alquileres de viviendas de protección oficial, ni tratan de modificar los controles a los alquileres.

Los arrendadores también tienen mucha menos injerencia política que en el pasado y, por lo general, han transferido sus grandes sumas de dinero a otros negocios diferentes a la vivienda en alquiler. Es más probable que los ricos

¹⁰ Quizá porque con frecuencia su actividad se centra principalmente en las áreas centrales, donde se exponen de forma más cruda las diferencias de intereses entre los arrendadores y los arrendatarios.

y poderosos ahora inviertan en acciones, terrenos o propiedades comerciales, de manera que la propiedad de viviendas de alquiler ha quedado principalmente en mano de un sinnúmero de arrendadores pequeños. Estas personas casi nunca participan en asociaciones de arrendadores porque la mayoría trabaja a muy pequeña escala como para preocuparse por asuntos políticos (Precht, 2007; UNCHS, 2003). A algunos de ellos les preocupa esconder el hecho de que tienen arrendatarios, puesto que muy pocos arrendadores en las ciudades más pobres acatan la ley a cabalidad, y es poco probable que su propiedad cumpla con las normas de construcción y seguridad. Incluso en países desarrollados, muchos arrendadores tienen razones para esconderse, ya que sin duda les temen a las visitas de los inspectores fiscales o de los funcionarios de salud y de bomberos (Krueckeberg, 1999: 26).

En cualquier caso, los intereses de los arrendadores están divididos: los dueños de propiedad comercial se enfrentan a dificultades diferentes a las de la vivienda residencial y el grupo restante de inversionistas residenciales a gran escala es muy diferente y más profesional que los arrendadores que tienen pocos arrendatarios (Allen y McDowell, 1989: 163).

Aprovechando que se han liberado de la presión política constante, los gobiernos parecen haber tomado la decisión de no intervenir en el tema del alquiler de viviendas. El razonamiento es: si funciona, ¿para qué cambiarlo?, ¿para qué reformar las leyes que regulan los alquileres si eso disgustaría a los arrendatarios y los arrendadores más pequeños poco protestan por ejercer presión política? Una opción política más conveniente es ignorar el tema y crear oportunidades para que los arrendatarios se conviertan en propietarios de sus viviendas. Esto es lo que los arrendatarios desean y, de este modo, a medida que se conviertan en propietarios, el “problema” del alquiler de vivienda irá desapareciendo. De cualquier modo, la mayoría de los gobiernos ha intentado convertir la propiedad de vivienda en un valor cultural central. En la actualidad, en los Estados Unidos, la alternativa “natural” de tenencia es la propiedad, un ingrediente clave de la cultura estadounidense (Krueckeberg, 1999: 10). Como presidente electo, Bush afirmó en diciembre de 2000 que “el valor estadounidense más importante es la propiedad de las cosas, tener la oportunidad de ser propietario de la vivienda”¹¹.

Promover la propiedad de vivienda se ha considerado por mucho tiempo una manera de crear una sociedad más estable y conservadora (Saunders, 1990: 261). Los arrendatarios nunca han sido dignos de confianza y quizás esa fue la razón por la cual no se les permitió votar en las elecciones federales estadounidenses sino a partir de 1860 (Rohe y Stewart, 1996: 38). En Bélgica,

11 New York Times, consulta en Internet 21/12/00.

la “propiedad privada” ha sido parte integral de la política gubernamental desde la primera Ley de Vivienda de 1889 (De Decker, 2001: 18). En Colombia, un presidente en la década de los cincuenta propugnó la idea de la propiedad de vivienda al resaltar su habilidad para estabilizar la sociedad (Laun, 1977). La preferencia del gobierno chino por la propiedad de vivienda ha estado “en gran medida determinada por consideraciones ideológicas y políticas, en lugar de económicas”.

Además, el comercio, la publicidad y la industria de la construcción han pregonado las ventajas de la propiedad como parte de la sociedad de consumo, que le promete a todo el mundo vivienda, carro y televisor. Asimismo, en un entorno en el que los precios de las viviendas están al alza, esto ofrece generosas ventajas económicas. También existen ventajas sociales claras: “Ser propietario de una vivienda brinda acceso a casas y barrios de la mejor calidad, (aunque no todo el mundo cuente con los recursos económicos para costearlo) y, de este modo, las personas tienden a contrastarlo con las connotaciones negativas de vivir en un ‘barrio de viviendas de protección oficial’ con ‘vecinos indeseables’” (Munro, 2007).

Ante este panorama, ¿hay algo de sorprendente en que las encuestas que se realizan alrededor del mundo certifiquen que las personas comunes desearían ser propietarios de su vivienda? Munro (2007: 247) señala que “casi tres cuartos de los arrendatarios de viviendas públicas desearían comprar, al igual que cerca del 80% de arrendatarios de viviendas privadas...”. Las encuestas realizadas en Colombia, México y Venezuela arrojan resultados similares (Gilbert y Varley, 1991; Gilbert et ál., 1993). No es sorprendente que la gente esté condicionada a creer en las ventajas de la propiedad de vivienda, puesto que la mayoría de los gobiernos casi que han sobornado a las personas para que se conviertan en propietarios. En los Estados Unidos, se ofrecen subsidios de grandes cantidades de dinero para los propietarios de vivienda. En el Reino Unido, los gobiernos de la posguerra ofrecían auxilios fiscales en el pago de los intereses hipotecarios y Margaret Thatcher otorgaba generosos descuentos para convertir a los arrendatarios de vivienda de protección oficial en propietarios. En China, Zhang (2000: 200) resalta “la publicidad excesiva de la propiedad de vivienda con grandes descuentos”. En Latinoamérica, prácticamente todos los gobiernos han tentado a la clase media para que compre viviendas y algunos les han ofrecido subsidios a las personas de escasos recursos para ayudarles a comprarlas.

La mayoría de los gobiernos también promueven la propiedad de vivienda porque creen que es favorable para el crecimiento económico. La industria de la construcción genera empleo, los promotores inmobiliarios producen cuantiosas

utilidades con la construcción de los nuevos suburbios y los bancos también se benefician al financiar las transacciones. Comprar y vender viviendas es un gran negocio y la venta de muebles y materiales de decoración aumenta cuando el panorama de las ventas de viviendas es favorable. La propiedad de vivienda también fortalece los vínculos de las personas con la economía de la empresa privada y esta es la razón por la cual la presión política internacional de la industria de la urbanización desea expandir los beneficios integrales de la propiedad de vivienda a más personas, incluso en las sociedades de los países más pobres. Por ejemplo, De Soto (2000: 50) argumenta que “la propiedad formal obliga a las personas [...] a ir más allá y dejar de ver la vivienda como un simple refugio, y por lo tanto un activo muerto, para considerarlo capital productivo”. En su libro, ‘The Mystery of Capital’ (‘El misterio del capital’) De Soto argumenta que replicando la experiencia histórica de los Estados Unidos con la creación de asentamientos y la legalización de la propiedad de los bienes inmuebles, las naciones del Tercer Mundo pueden alcanzar la misma estabilidad económica ‘occidental’. El mensaje es atractivo tanto para los intereses norteamericanos, como para las élites de los países pobres (Bromley, 2004: 284).

Finalmente, la propiedad de vivienda se está convirtiendo en un elemento fundamental del Estado de bienestar. En Europa y Asia del Este, Groves et ál. (2007: 210) señalan que “los gobiernos están promoviendo cada vez más la inversión individual y la acumulación de activos; por un lado, para satisfacer las necesidades de vivienda de una manera que sea conveniente, en lugar de acudir a la ayuda del Estado o a sistemas que ofrezcan más subsidios y, por otro lado, porque la propiedad de vivienda también les permite a las personas y a las familias tener una reserva de riqueza a la que pueden recurrir para satisfacer eventuales necesidades futuras, en lugar de confiar en que el Estado les proporcionará estos recursos. De igual manera, podrán recurrir a esta reserva de riqueza para financiar las necesidades de bienestar diferentes a las de la vivienda; en especial, en la vejez”. La única falla del modelo es que no todo el mundo puede convertirse en propietario de una vivienda (p. 190).

Las ventajas que ofrecen las viviendas de alquiler

Un sistema de vivienda eficaz ofrece un rango más amplio de opciones de vivienda digna a precios asequibles que un sistema ineficaz. Sin embargo, parece ser que pocos sistemas en el mundo son completamente eficaces y muchos ofrecen condiciones muy escasas de refugio digno para las personas de escasos recursos.

Incluso en países desarrollados, muchas familias viven en alojamientos de baja calidad; por ejemplo, en el Reino Unido, incluso las personas con ingresos más altos están obligadas a escoger opciones de vivienda por debajo del ideal. Los jóvenes que logran entrar en la carrera por adquirir vivienda con frecuencia son expulsados del sistema central de viviendas de alquiler y relegados a los suburbios. Por otro lado, los propietarios de viviendas se van trasladando cada vez más hacia las afueras de las ciudades en búsqueda de más espacio para sus familias, lo que ocasiona que tengan que desplazarse grandes distancias para llegar a su lugar de trabajo. El panorama ideal es que los mercados inmobiliarios deben ofrecer propiedad de bienes inmuebles y viviendas de alquiler en varios lugares de la ciudad. De este modo, las familias tendrían la opción de escoger entre una vivienda más espaciosa y una más cercana a sus lugares de trabajo, con jardín o sin él y entre un lugar para vivir por mucho o poco tiempo.

- **Flexibilidad:** Oswald (1999: 1) “argumenta que el mercado inmobiliario es uno de los factores esenciales del problema de desempleo en Europa [...] Debido a que cambiar de lugar de residencia es tan costoso, los altos niveles de propiedad de vivienda generan una discrepancia espacial entre las destrezas de los trabajadores y los trabajos disponibles”. En un contexto tan diferente como el de la India, Kumar (2003: 91) afirma que la vivienda de alquiler brinda “a los más necesitados espacio para maniobrar y lograr un equilibrio entre sus múltiples responsabilidades económicas y sociales”. La vivienda en alquiler y la vivienda compartida se consideran con frecuencia etapas iniciales de la vida de las personas. Los arrendatarios tienden a ser más jóvenes que los arrendadores y son, por lo general, solteros (estudiantes, emigrantes recién llegados, trabajadores asalariados, trabajadores de fábricas o profesionales). Las parejas que toman viviendas en alquiler, a menudo, tienen menos hijos que los arrendadores. A medida que las personas envejecen, sus responsabilidades familiares aumentan. En ocasiones, el nacimiento de los hijos incentiva el paso de la vivienda en alquiler a la propiedad; sin embargo, en algunas ciudades las personas continúan viviendo en alquiler incluso con un hijo, y tan solo se deciden a adquirir propiedad cuando tienen dos o tres hijos. Parece ser que en algunas ciudades de África no se presenta esta tendencia, puesto que prácticamente todas las personas alquilan o comparten su vivienda.

Mudarse nunca es fácil, pero comprar y vender es, por lo general, más complicado que mudarse de una vivienda en alquiler a otra. En Bélgica, los costos de las transacciones son tan elevados que limitan la movilidad

residencial (De Decker, 2001) y, en otros países, la falta de financiamiento hipotecario limita la capacidad de las personas para comprar o vender. En las ciudades de China, Yu (2006: 299) advierte que “si bien a finales de la década de los noventa se presentó un repunte en los índices de propiedad de vivienda [...] Sin un mercado inmobiliario secundario completamente desarrollado, es posible que los altos índices de propiedad dificulten la movilidad laboral en las áreas urbanas”. Incluso en los barrios de bajo precio del sector informal, la falta de un mercado inmobiliario secundario que sea eficaz podría limitar el movimiento residencial. Las investigaciones que realicé en Bogotá muestran que los propietarios de viviendas de autoconstrucción casi nunca se trastean (Gilbert, 1999). Mientras que los arrendatarios se mudan en promedio cada dos años; parece ser que los arrendadores se quedan en la misma vivienda “toda la vida”. Algunos propietarios, desesperados por cambiarse debido a motivos familiares, laborales o de salud, se ven obligados a dejar sus hogares y alquilar en otro lugar.

En algunos países mudarse de una vivienda en alquiler a otra es también extremadamente difícil; pocos arrendatarios de viviendas de protección oficial en el Reino Unido logran cambiarse de un área administrativa a otra. Asimismo, los arrendatarios mexicanos que viven en propiedades de alquiler regulado se muestran renuentes a trastearse y renunciar, de este modo, al bajo costo que pagan por el alquiler (Gilbert y Varley, 1991). Sin embargo, por lo general, el alquiler es una opción de tenencia más flexible que la propiedad y este es un atributo importante para algunos grupos específicos de población. La disponibilidad de viviendas en alquiler es un aspecto vital para los emigrantes recién llegados que aún no tienen empleo o el conocimiento suficiente para saber dónde les gustaría vivir. Los estudiantes, los visitantes que planean quedarse en un país por mucho tiempo y los trabajadores temporales también necesitan disponer de viviendas de alquiler. En el mundo globalizado en el que vivimos, los extranjeros recién llegados por lo general alquilan vivienda, les envían dinero a sus familiares y, algunas veces, compran una propiedad en sus países de origen para cuando regresen a su hogar. Es posible que aquellos que deciden iniciar un negocio también escojan la opción de alquilar, con el deseo de invertir su capital en su nuevo proyecto y no en una vivienda. Algunas personas mayores obtienen una gran cantidad de dinero por la venta de su vivienda con el fin de utilizar estos ingresos para vivir sus últimos años en una vivienda de alquiler (Groves, 2007; Helderman, 2007; Van Wezemael y Gilroy, 2007).

Adicionalmente, en la mayoría de los países parece ser que las relaciones familiares son menos estables que antes. Los matrimonios y otros tipos de relaciones con frecuencia se terminan y las personas divorciadas a menudo se pasan a vivir en una vivienda en alquiler. En Canadá, “los divorciados recurren a la vivienda en alquiler en un porcentaje igualmente alto al de las personas solteras de la misma edad” (Miron, 1995: 585). También, en muchos países, la solidez de la familia extensa se ha debilitado. En los lugares donde las familias extensas siguen siendo estables y la mayoría de los miembros de la familia viven y trabajan en áreas aledañas, los hijos adultos tienden a vivir en la casa familiar. En otros lugares, como en Europa del Norte, los adultos jóvenes prefieren dejar la casa familiar tan pronto como les sea posible, generalmente para mudarse a una vivienda en alquiler.

¿Es factible que la vivienda en alquiler pueda incluso ser la salida a la crisis de las hipotecas de alto riesgo? Baker (2008: 3) sugiere que una solución al problema de la ejecución hipotecaria “es simplemente cambiar las reglas de juego y permitir que los propietarios de las viviendas que enfrentan ejecución hipotecaria permanezcan en sus propiedades como arrendatarios y paguen el precio justo de alquiler establecido por el mercado”. “En tal caso, el propietario tendría la opción de permanecer en su vivienda, de manera indefinida, como arrendatario pagando el precio justo de alquiler establecido por el mercado”.

- **Género:** Las mujeres dependen más de la vivienda de alquiler que los hombres. Debido a que los hogares de mujeres cabeza de familia suelen tener ingresos más reducidos, por lo general constituyen un porcentaje muy alto dentro de la población de arrendatarios (UNCHS, 2003; Bank 2007). En algunos lugares, las reglas que rigen el traspaso de herencias exacerbaban esta tendencia al negarles a las mujeres el derecho de poseer propiedad legal. Tener acceso a vivienda de autoconstrucción es también más difícil porque es poco probable que las mujeres hayan adquirido las destrezas necesarias para involucrarse en la construcción de este tipo de viviendas (Falú y Curutchet, 1991; Muzvidziwa, 2003). Por otro lado, debido a que las mujeres emigrantes superan en número a los hombres emigrantes en muchas ciudades de Latinoamérica, Filipinas y algunas partes de Sudáfrica, y a que las mujeres por lo general viven más tiempo que los hombres, una proporción considerable de las familias que viven en alquiler tiene a una mujer como cabeza de familia (Chant, 1996; Bradshaw, 1995). Como tal, en el tema de la vivienda en alquiler la cuestión del género tiene un papel importante.

A menudo, alquilar propiedades es una fuente importante de ingreso para las mujeres cabeza de familia. Después del divorcio o la separación, muchas dependen de los alquileres para sobrevivir. En las ciudades de Sudáfrica es muy común ver a mujeres propietarias de viviendas, en donde ellas dominan el negocio del alquiler secundario de las viviendas de protección oficial; a menudo porque sus esposos han muerto o han abandonado a sus familias (Emdon, 1993; Crankshaw et ál., 2000). En muchas ciudades de Latinoamérica con frecuencia ellas se vuelven arrendadoras cuando el cónyuge muere y, puesto que viven por lo general más que los hombres, hay muchas más viudas que viudos (Paquette-Vassalli, 1998: 135).

En muchos países africanos solo la descendencia masculina puede heredar propiedades (Ogu, 1999; Cadstedt, 2006: 115); sin embargo, incluso cuando el arrendador es hombre, las mujeres son quienes con frecuencia se ocupan de los arrendatarios y cobran el alquiler (Amis y Lloyd, 1990; Yahya, 2002a: 235). Este puede ser un punto importante para los hijos, en la medida en que Datta (1995: 9) observa que, en Botsuana, los esposos no dejan mucho dinero como herencia y los alquileres pueden constituir “la única fuente de dinero en efectivo” para las casadas. También es posible que la experiencia de ocuparse de los arrendatarios tenga un impacto positivo en el empoderamiento económico de las mujeres.

- **Distribución urbana:** Las ciudades con baja densidad poblacional como Houston o Miami dependen casi por completo del uso del carro particular y es muy costoso prestar servicios en los suburbios de rápida expansión. Infortunadamente, así como los índices de propiedad de las viviendas y los carros en todo el mundo, las densidades poblacionales están cayendo en muchas de las ciudades más pobres (Angel et ál., 2005). Tal como Wang y Li (2006: 324) observan: en China, mientras que “los grupos de ingresos medios y bajos muestran una marcada preferencia por los distritos internos ubicados en el centro de las ciudades y les dan más importancia a los beneficios de la ubicación de la vivienda y el acceso fácil a las vías de transporte público, las personas con ingresos altos [...] están más dispuestas a mudarse a distritos de la periferia...”.

Si bien es perfectamente posible combinar la propiedad con un proceso sostenible de desarrollo urbano, las preferencias actuales en cuanto a diseño de viviendas y estilo urbanístico hacen inevitable que, a medida que aumentan los ingresos, se propicie una expansión descontrolada de las ciudades. Cada vez más ciudades experimentan la expansión de los suburbios

de ingresos más altos y el crecimiento de la *bête noire* de los urbanistas: las urbanizaciones cerradas (Atkinson y Blandy, 2005; Blakely y Snyder, 1997; Lang y Danielsen, 1997; Salcedo y Torres, 2004).

No pretendo sugerir que el aumento de las densidades urbanas siempre es conveniente, puesto que sin duda las densidades poblacionales de los barrios de origen informal de alquiler en Nairobi o en muchas ciudades de la India son demasiado elevadas y los altos índices de propiedad tienen implicaciones serias para el diseño urbanístico. Debido a que los arrendatarios por lo general ocupan menos espacio que los propietarios, las ciudades con menores índices de propiedad de vivienda suelen tener densidades poblacionales más altas¹². Elevados índices de densidad poblacional favorecen el uso de transporte público y reducen las distancias que requieren infraestructura. Por sí solo, el alquiler podría contribuir a promover un diseño urbanístico más uniforme, que constituiría, en muchos aspectos, una mirada retrospectiva al patrón urbanístico europeo antes de 1950.

Conclusión

“El debate entre la vivienda en alquiler y la propiedad de vivienda para las familias de bajos ingresos [...] no debe plantearse como la oposición entre una forma de tenencia contra la otra. El objetivo primordial es brindarles a las personas una *opción eficaz de tenencia que sea asequible y apropiada para satisfacer sus necesidades*. La vivienda en alquiler les impone a los residentes menos responsabilidades y les brinda mayor movilidad, lo que puede optimizar la transición de un trabajo a otro o aumentar las oportunidades de acceso a la educación. Para aquellos que consideran que la vivienda en alquiler es la forma ideal de tenencia, es vital que ésta se ofrezca a un precio asequible. No obstante, la disponibilidad de viviendas en alquiler a un precio no tan costoso también es un aspecto de vital importancia para los que viven en alquiler pero preferirían ser propietarios. [...] El costo elevado de la vivienda en alquiler puede generar impuestos, lo que impediría el ahorro y haría que la propiedad sea una meta siempre esquiva (Martínez, 2000: 479-480).”

Parece ser que el sentido inherente de la afirmación anterior no ha sido captado por la mayoría de los políticos y funcionarios gubernamentales, puesto que durante los últimos veinte años, casi todos los gobiernos en el mundo han implementado políticas de vivienda que privilegian la propiedad. Esta visión parcial ha deformado la estética de nuestras ciudades, nuestra visión de cómo

12 Aunque Los Ángeles es una excepción clara.

debemos vivir y, quizás incluso la armonía social. Como Krueckeberg (1999: 26) argumenta “hemos heredado una repugnante y obsesiva predilección por la propiedad fuertemente enraizada en nuestra sociedad [...] Nuestras instituciones y prácticas se empeñan en personificar y perpetuar la predilección por la propiedad [...] Los grandes beneficios que se tejen alrededor de la propiedad en los Estados Unidos estigmatizan a aquellos que no tienen vivienda propia, no tienen los recursos económicos para comprarla o no desean hacerlo”. Promover la propiedad es perfectamente razonable siempre que no perjudique a los que no desean o no pueden comprar. Sin embargo, en la mayoría de los casos pasa todo lo contrario.

Este documento constituye una petición ante los gobiernos de los países más pobres para que “propicien las condiciones en las que las familias se sientan en libertad de escoger por sí mismas la opción de vivienda que más se ajuste a sus necesidades” (Saunders, 1990: 4). “Los legisladores no deben enfocarse exclusivamente en presentar la propiedad como la mejor solución de vivienda, sino que [deben ofrecer] un rango más amplio de opciones con diferentes modalidades, precios, condiciones y ubicaciones” (Morais y Cruz, 2007: 42). Deben analizar si las políticas implementadas en los Estados Unidos y el Reino Unido son idóneas para satisfacer las necesidades dentro del contexto específico de sus países¹³.

A pesar de toda la propaganda que regularmente nos vende la idea de que la propiedad nos permite ser mejores personas y más felices, es preciso resaltar un aspecto positivo sobre la vivienda en alquiler. ¿No es Suiza un caso de éxito digno de mencionar? Después de todo, Zúrich y Ginebra, dos de las ciudades que más reciben elogios por poseer las áreas urbanas con mejores condiciones de vida (City Mayors, 2007; BBC, 2003), han alcanzado este elevado estatus con niveles muy bajos de propiedad de vivienda. Si Zúrich, con un porcentaje del 75% de viviendas en alquiler, y Ginebra, con un porcentaje incluso mayor al 87%, pueden ofrecer una calidad de vida tan excelente y evitar una crisis de hipotecas de alto riesgo, sin duda esta experiencia sugiere que la opción de tenencia en alquiler ofrece algunas ventajas¹⁴.

13 En un próximo documento, presentaré algunas políticas que podrían ayudar a promover el desarrollo de la vivienda en alquiler.

14 Un porcentaje de 7,1% son propietarios en Zúrich y el 17,6% ocupan viviendas subsidiadas. En Ginebra, la tendencia está incluso más marcada, con 87% de personas viviendo en alquiler y tan solo 6% de propietarios.

Bibliografía

ADB (2004), *City development projects to reduce poverty*, Asian Development Bank.

AHRC (Asian Human Rights Commission) (2003, diciembre), “India: Almost 75,000 people are homeless after being forcibly evicted by the West Bengal government and the Kolkata Municipal Corporation, 23 December 2003” [en línea], disponible en: <http://www.ahrchk.net/ua/mainfile.php/2003/502/>.

- Almarza, S. (1997)**, *“Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena”*, Santiago, Cepal Serie Financiamiento del Desarrollo, núm. 46.
- Amis, P. y Lloyd, P. (eds.) (1990)**, *Housing Africa’s Urban Poor*, Manchester University Press.
- Angel, S.; Sheppard, S. C. y Civco, D. L. (2005)**, *“The dynamics of global urban expansion”*, World Bank, Transport and Urban Development Department.
- Atkinson, R. y Blandy, S. (eds.) (2005)**, *Gated communities*, Routledge.
- Baker, D. (2008, febrero)**, *“Subprime borrowers deserve an own to rent transition”*, en *Economists’ Voice*.
- Ballesteros, M. M. (2004)**, *“Rental housing for urban low-income households in the Philippines”*, en *Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper*, núm. 47.
- Bank, L. (2007)**, *“The rhythms of the yards: urbanism, backyards and housing policy in South Africa”*, en *Journal of Contemporary African Studies*, núm. 25: 205-228.
- Baross, P. y Linden, J. van der (eds.) (1990)**, *The transformation of land supply systems in third world cities*, Avebury.
- BBC (2003, 3 de marzo)**, *“Zurich: ‘world’s best city” [en línea]*, disponible en: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2815625.stm>
- _(2009)**, *“Home reposessions rise to 40,000”*, [en línea], disponible en: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7900854.stm>
- Berner, E. (2001)**, *“Learning from informal markets: innovative approaches to land and housing provision”*, en *Development in Practice*, núm. 11: 292-307.
- Bigio, A. G. y Dahiya, B. (2004)**, *Urban environment and infrastructure: Toward livable cities*, World Bank.
- Blakely, E. J. y Snyder, M. G. (1997)**, *Fortress America: gated communities in the United States*, Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy.
- Bradshaw, S. (1995)**, *“Female-headed households in Honduras: perspectives on rural-urban differences”*, en *Third World Planning Review*, núm. 17: 117-131.
- Brakatz, J.; Greene, M. y Rojas, E. (2002)**, *Cities for all: recent experiences with neighborhood upgrading programs*, Inter American Development Bank.
- Bromley, R. (2004)**, *“Power, property and poverty: why de Soto’s ‘Mystery of Capital’ cannot be solved”*, en Roy, A. y AlSayyad, N. (eds.) *Urban informality in an era of liberalization: a transnational perspective*, Lexington Books:271-288.
- Buckley, R. M. y Kalarickal, J. (eds.) (2006)**, *Thirty years of World Bank shelter lending*, World Bank.
- Cadstedt, J. (2006)**, *Influence and invisibility: tenant in housing provision in Mwanza City, Tanzania*, Department of Human Geography, Stockholm University.
- Calderón, J. (2002, abril)**, *“The Mystery of credit”*, en *Land Lines*: 5-8.
- _(2006)**, *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lincoln Institute of Land Policy.

- Carr, J. (2007)**, “*Responding to the foreclosure crisis*”, en *Housing Policy Debate*, núm. 18: 837-859.
- Chant, S. (1996)**, *Gender, urban development and housing*, UNDP.
- City Mayors (2007)**, “*The world’s best cities are still in Switzerland*”, [en línea], disponible en: http://www.citymayors.com/features/quality_survey.html
- Clarke, C. (2006)**, “*From slum to ghetto: Social deprivation in Kingston, Jamaica*”, en *International Development Planning Review*, año 28, núm. 1: 1-34.
- CLEP (Commission on Legal Empowerment of the Poor) (2008, febrero)**, *Making the Law Work for Everyone, Working Group Reports - [pre-publication edition], vol. II, cap. 2, empowering the poor through property rights: 63-128*. disponible en: <http://www.undp.org/LegalEmpowerment/reports/concept2action.html>
- COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions) (2005, junio)** *Evictions in Zimbabwe*, disponible en: <http://www.achr.net/SDI/Zimbabwe.htm>
- _(2007)**, “*Zimbabwe, update March 2007*”, [en línea], disponible en: http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=171
- Crankshaw, O.; Gilbert, A. G. y Morris, A. (2000)**, “*Backyard Soweto*”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 24: 841-857.
- Datta, K. (1995)**, “*Strategies for urban survival? Women landlords in Gaborone, Botswana*”, en *Habitat International*, núm. 19: 1-12.
- De Soto, H. (2000)**, *The mystery of capital*, Basic Books.
- Devas, N. y Rakodi, C. (1993)**, *Managing fast growing cities: new approaches to urban planning and management in the developing world*, Longman.
- DFID (Department for International Development) (2007)**, *Land: better access and secure rights for poor people*, Londres.
- Dubel, H. J.; Brzeski, W. J. y Hamilton, E. (2006)**, “*Rental choice and housing policy realignment in transition: post-privatization challenges in Europe and Central Asia region*”, World Bank Policy Research Working Paper 3884.
- Durand-Lasserve, A. y Royston, L. (eds.) (2002)**, *Holding their ground – secure land tenure for the urban poor in developing countries*, Earthscan.
- _(2006, marzo)**, “*Informal settlements and the millennium development goals: global policy debates on property ownership and security of tenure*”, en *Global Urban Development Magazine*, núm. 2,
- Echeverry, D.; Anzellini, S. y Rubio, R. (2003)**, *Vivienda social: antecedentes y propuestas de desarrollo progresivo*, Metrovivienda y Universidad de los Andes.
- El Tiempo (2008, 22 de febrero)**, “*Deudores olvidados por la Corte*”.
- _(2002, 15 de octubre)** “*Las devoluciones de viviendas no se detienen*”.
- Elliott, L. (2007, 26 de marzo)**, “*We have nothing to fear but Wall Street*”, en *The Guardian*.

Emdon, E. (1993), *“Privatisation of state housing: with special focus on the greater Soweto area”*, en *Urban Forum*, núm. 4: 1-13.

Fay, M. (edit.) (2005), *The urban poor in Latin America*, World Bank.

Fay, M. y Wellenstein, A. (2005), *“Keeping a roof over one’s head: improving access to safe and decent shelter”*, en Fay (edit.): 91-124.

Ferguson, B. (1999), *“Micro-finance of housing: a key to housing the low or moderate-income majority?”*, en *Environment and Urbanization*, núm. 11: 185-199.

_(2004, septiembre), *“Scaling up housing microfinance: a guide to practice”*, en *Housing Finance International*: 3-13.

Field, E. (2005), *“Property rights and investment in urban slums”*, en *Journal of the European Economic Association*, núm. 3: 279-290.

Garau, P.; Sclar, E. D. y Carolini, G. Y. (2005), *A home in the city: UN Millennium Project: Task Force on improving the lives of slum dwellers*, Earthscan.

Gilbert, A. G. (1993), *In search of a home*, UCL Press.

_(1999), *“A home is for ever? Residential mobility and home ownership in self-help settlements”*, en *Environment and Planning A*, núm. 31: 1073-1091.

_(2000), *“Financing self-help housing: evidence from Bogotá, Colombia”*, en *International Planning Studies*, núm. 5: 165-190.

_(2001), *“Housing in Latin America”*, en *Inter-American Development Bank, INDES-European Union Joint Program Working Paper*.

_(2002), *“On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make?”*, en *International Development Planning Review*, núm. 24: 1-20.

_(2002), *“Power, ideology and the Washington Consensus: the development and spread of Chilean housing policy”*, en *Housing Studies*, núm. 17: 305-324.

_(2004), *“Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa”*, en *Habitat International*, núm. 28: 13-40.

_(2007), *“The return of the slum: does language matter?”*, en *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 31: 697-713.

Gilbert, A.G. y Varley, A. (1991), *Landlord and tenant: housing the poor in urban Mexico*, Routledge, Londres.

Grant, M. (2007), *“Lodging as a migrant economic strategy in urban Zimbabwe”*, en *Development Southern Africa*, núm.24: 77-90.

Groves, R.; Murie, A. y Watson, C. (2007), *“Four worlds of welfare and housing”*, en Groves, R.; Murie, A.; y Watson, C. (edits.): 1-14.

_(2007), *“From tenants to home owners: change in the old welfare states”*, en Groves, R., Murie, A. y Watson, C. (edits.): 177-194.

- _(2007), "The property owning welfare state", en Groves, R., Murie, A. y Watson, C. (eds.) (2007): 195-210.
- _(2007), *Housing and the new welfare state: perspectives from East Asia and Europe*, Ashgate.
- Guardian (2009)**, "Repossessions forecast 'overestimated', say mortgage lenders", [en línea], disponible en: <http://www.guardian.co.uk/money/2009/jun/22/repossessions-falling-mortgages>
- Gulyani, S. y Bassett, E. M. (2007)**, "Retrieving the baby from the bathwater: slum upgrading in Sub-Saharan Africa", en *Environment and Planning C*, núm. 25: 486-515.
- Guowei, G. (2007)**, "Analysis of government policies for solving urban housing problems of poor families in China", en *Trialog*, núm. 94: 26-32.
- Hahn, R. y Passell, P. (2008, febrero)**, "Better that the Fed regulates subprime mortgages", en *Economists' Voice*.
- Held (2000)**, "Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia", en *Cepal Serie Financiamiento del Desarrollo*, núm. 96.
- Helderman, A. C. (2007)**, "Once a homeowner, always a homeowner? An analysis of moves out of owner-occupation", en *Journal of Housing and the Built Environment*, núm. 22: 239-261.
- Hirayama, Y. (2007)**, "Housing and state strategy in post-war Japan", en Groves, R.; Murie, A. y Watson, C. (eds): 101-126.
- Hulchanski, J. D. y Shapcott, M. (eds.) (2004)**, *Finding room: policy options for a Canadian rental housing strategy*, Centre for Urban and Community Studies Press, University of Toronto.
- Krueckeberg, D. A. (1999)**, "The grapes of rent: a history of renting in a country of owners", en *Housing Policy Debate*, núm. 10: 9-30.
- _(2004), "The lessons of John Locke or Hernando de Soto: what if your dreams come true?", en *Housing Policy Debate*, núm. 15: 1-24.
- Kumar, S. (1996)**, "Landlordism in Third World urban low-income settlements: a case for further research", en *Urban Studies*, núm. 33: 753-782.
- _(2003, 15-17 de diciembre), "Room for Manoeuvre: Tenure and the Urban Poor in India", paper presentado en el Second Urban Research Symposium, World Bank.
- Kusnetzoff, F. (1987)**, "Urban and housing policies under Chile's military dictatorship, 1973-1985", en *Latin American Perspectives*, núm. 53: 157-186.
- Lang, R. E. y Danielsen, K. A. (1997)**, "Gated communities in America: walling out the world?", en *Housing Policy Debate*, núm. 8: 867-877.
- Laquian, A. A. (2005)**, "The Philippines: poor and unequal, but free", en Tulchin, J. S. y Bland, G. (eds.), *Getting globalization right: the dilemmas of inequality*: 93-124.
- Laun, J. I. (1977)**, "El estado y la vivienda en Colombia: análisis de urbanizaciones del Instituto de Crédito Territorial en Bogotá", en Castillo, C. (edit.), *Vida urbana y urbanismo*, Instituto Colombiano de Cultura: 295-334.

- Lax, H. et ál., (2004)**, “*Subprime lending: an investigation of economic efficiency*”, en Housing Policy Debate, núm. 15: 533-572.
- Linden van der, J. (1986)**, *The sites and services approach reviewed: solution or stop-gap to the Third World housing shortage?*, Gower.
- Martínez, S. C. (2000)**, “*The housing act of 1949: its place in the realization of the American dream of homeownership*”, en Housing Policy Debate, núm. 11: 467-488.
- Metrovivienda (2002)**, *Ciudadela El Recreo: memoria del modelo de gestión de MetroVivienda*, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Morais, M. y Cruz, B. (2007, mayo)**, *Housing Demand, Tenure Choice and Housing Policy in Brazil*, paper presentado en el Fourth World Bank Urban Research Symposium on Urban Land Use and Land Markets, Washington, D.C.
- Morange, M. (2006)**, *La question du logement à Mandela-City, ex-Port Elizabeth*, Karthala Editions.
- Munro, M. (2007)**, “*Evaluating policy towards increasing owner occupation*”, en Housing Studies, núm. 22: 243-260.
- Mutero, J. G. (2007)**, *Access to housing finance in Africa: exploring the issues – Kenya*, FinMark Trust.
- Nadarajah, M. y Yamamoto, A. T. (edits.) (2007)**, *Urban crisis: culture and the sustainability of cities*, United Nations University Press.
- ODPM (2005)**, *Homes for All*, Londres.
- Ogu, V. I. (1999)**, “*Housing as graveyard: a tale of housing culture in Nigeria*”, en Third World Planning Review, núm. 21: 317-330.
- Panaritis, E. (2001, 20-22 de abril)**, “*Do property rights matter? An urban case study from Peru*”, en Global Outlook: International Urban Research Monitor
- Paquette-Vassalli, C. (1998)**, *Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili: les raisons d'un essor limite, [Tesis de doctorado en Urbanisme et Aménagement]*, Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Marne-la-Vallée.
- Park, S-Y. (2007)**, “*The state and housing policy in Korea*”, en Groves, R.; Murie, A. y Watson, C. (edits.): 75-100.
- Precht, R. (2005, abril)**, “*Informal settlement upgrading and low-income rental housing. Impact and untapped potentials of a community-based upgrading project in Dar es Salaam, Tanzania*”, paper presentado en el Third World Bank Urban Research Symposium on Land Development, Urban Policy and Poverty Alleviation, Brasilia, Brasil.
- Punwani, J. (2005, 18 de enero)**, “*People first*”, en Times of India.
- Rakodi, C. (1995)**, “*Rental tenure in the cities of developing countries*”, en Urban Studies, núm. 32: 791-811.
- Roberts, B. y Kanaley, T. (edits.) (2006)**, *Urbanization and sustainability in Asia: Case studies of good practice*, Asian Development Bank.
- Rojas, E.; Cuadrado-Roura, J. R. y Fernández, J. M. (2006)**, *Gobernar las metrópolis*, Inter-American Development Bank.

- Ross, S. L. y Yinger, J. (2002)**, *The color of credit: mortgage discrimination, research methodology, and fair-lending enforcement*, MIT Press.
- Rugiero Pérez, A. M. (1998)**, “Experiencia chilena en vivienda social, 1980-1995”, en Boletín del INVI, núm. 35: 3-87.
- Salcedo, R. y Torres, A. (2004)**, “Gated communities in Santiago: wall or frontier?”, en International Journal of Urban and Regional Research, núm. 28: 27-44.
- Schaefer, P. F. (2004)**, “Comment on Donald A Krueckeberg’s ‘The lessons of John Locke or Hernando de Soto: what if your dreams come true?’ ”, en Housing Policy Debate, núm. 15: 25-37.
- Sengupta, U. (2007)**, “Housing reform in Kolkata: changes and challenges”, en Housing Studies, núm. 22: 965-979.
- Settlements in Nairobi (s.f)**, [en línea], disponible en: <http://www.gfbv.it/3dossier/africa/nairob-en.html>
- Silva Lerda, S. (1997)**, “Estudio Análisis de la evolución de la política habitacional chilena: informe final”, Minvu.
- Sisulu, L. N. (2007, 25 de octubre)**, “We are making headway”, Statement issued by Minister of Housing Lindiwe Sisulu.
- Soliman, A. (2004)**, “Tilting a sphinxes: locating urban informality in Egyptian cities”, en Roy, A. y AlSayyad, N. (edits.) Urban informality in an era of liberalization: a transnational perspective, Lexington Books: 171-208.
- STP (Society for Threatened People) (2004)**, *Kenya: Campaign against forced Evictions in the informal ay.*
- Tran, H. A. y Dalholm, E. (2005)**, “Privatisation of state owned housing in Hanoi”, en Housing Studies, núm. 20: 897-929.
- UNCHS (1989)**, *Strategies for lowincome shelter and services development: the rental housing option*, Nairobi.
- _(1990), *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting*, Nairobi, 164-179.
- _(1993), *Support measures to promote low-income rental housing*, UNCHS, Nairobi.
- _(2003), *Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries*, Nairobi.
- UNFPA (United Nations Fund for Population Activities) (2007a)**, *State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth*, Nueva York.
- _(2007b), *Growing up urban*, Nueva York.
- UN-Habitat (2003a)**, *The challenge of slums: global report on human settlements 2003*, Londres, Earthscan.
- _(2003b), *Slums of the world: The face of urban poverty in the new millennium?*, Nairobi.
- _(2003c), *Water and sanitation in the world’s cities: local action for global goals*, Earthscan.
- _(2004), *The state of the world’s cities 2004/2005*, Nairobi.

- _(2005), *Financing urban shelter: global report on human settlements*, Nairobi.
- _(2006), *State of the world's cities 2006/7*, Nairobi.
- Van Wezemaal, J. E. y Gilroy, R. (2007)**, “*The significance of demographic change in the Swiss approach to private rented housing: a potential for ageing in place?*”, en *Housing Studies*, núm. 22: 597-614.
- Villoria Siegert, N. (2004)**, “*What to do with public rental housing? Challenges and options*”, Inter-American Development Bank.
- Wang, Y. P. y Murie, A. (2000)**, “*Social and spatial implications of housing reform in China*”, en *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 24: 397-417.
- Werlin, H. (1999)**, “*The slum upgrading myth*”, en *Urban Studies*, núm. 36: 1523-1534.
- Williams, A. (2007)**, “*Housing tenure choices among the young*”, en *CML Housing Finance*, núm. 6.
- World Bank (1974)**, *Sites and service projects*, Washington D.C.
- _(1980), *Shelter*, Washington D.C.
- _(1993), *Housing: Enabling markets to work*, A World Bank Policy Paper.
- Yahya, S. S. (2002a)**, “*Community Land Trusts and other tenure innovations in Kenya*”, en Payne, G. (edit.) *Land, rights & innovation – improving tenure security for the urban poor*, ITDG: 233-263.
- Yu, Z. (2006)**, “*Heterogeneity and dynamics in China's emerging urban housing market: two sides of a success story from the late 1990s*”, en *Habitat International*, núm. 30: 277-304.
- Zanetta, C. (2001)**, “*The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond*”, en *Habitat International*, núm. 25: 515-533.
- Zhang, X. Q. (2000)**, “*Privatization and the Chinese housing model*”, en *International Planning Studies*, núm. 5: 191-204.

Mercado informal de alquiler: nueva puerta de acceso a los asentamientos populares

Pedro Abramo

Doctor en economía, profesor e investigador del Instituto de Planificación Urbana y Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (Brasil) y profesor invitado de las universidades de New Castle (Reino Unido) y del País Vasco (España). Ganador del Premio Miltom Santos de la Asociación Brasileña de Planificación Urbana y Regional (Anpur) en 2009 y del Premio Haralambos al mejor libro de economía de la Asociación Brasileña de Posgrado en Economía (Anpec) en 2000.

Correo electrónico: pabramo@uol.com.br

Resumen

Este artículo propone algunas reflexiones sobre el desarrollo de la vivienda en arriendo en áreas consolidadas de las ciudades latinoamericanas de acuerdo con las oportunidades económicas ofrecidas por el mercado informal y por los programas públicos de vivienda, la competencia que se presenta en el mercado informal de alquiler; las oportunidades que se generan con la incorporación de la economía inmobiliaria popular en las políticas de vivienda social y, finalmente, la relación entre el Estado regulador y los territorios populares.

Se muestran algunos resultados y experiencias obtenidos en el programa de vivienda PAR (Programa de Arrendamiento Residencial) y *Mi casa mi vida*, desarrollados en Brasil, así como las características del mercado de arrendamiento, el nivel cualitativo de este tipo de viviendas y los submercados del mercado informal del suelo.

PALABRAS CLAVE:

*Arrendamiento,
mercado popular,
vivienda social,
asentamientos populares
informales (API).*

Introducción

Se puede decir que hay dos grandes lógicas de producción de vivienda en las sociedades modernas. La primera es la del Estado, que se materializa a través de programas de provisión de suelo, vivienda o subsidios a algunos grupos de la sociedad. La otra es la del mercado, donde la capacidad para acceder al suelo y la vivienda depende enteramente de la magnitud del capital monetario de los individuos o grupos sociales. Pero hay también una tercera lógica, la de aquellos que están excluidos de la lógica del mercado y de la lógica del Estado y que podemos definir como la lógica de la necesidad, en la que el acceso a la tierra urbana se da por medio de la toma de tierras o por el fraccionamiento de un lote, compartido con amigos o familiares.

En Francia, por ejemplo, las dos formas clásicas de producción de suelo y vivienda, el Estado y el mercado, han generado una estructura de tenencia que corresponde a la forma fordista y moderna de provisión de la vivienda: el 57% de las familias, de los hogares, son propietarios y el 38% son arrendatarios; y de ese 38% de arrendatarios, el 18% son arrendatarios sociales, o sea *stock* público, y el 20% es *stock* privado de alquiler. Hay, por tanto, un cierto equilibrio en el mercado de arrendamiento entre la oferta privada y la oferta pública y aunque presenta algunos problemas de gestión, especialmente en lo que concierne al arrendamiento social, esa estructura se mantiene hasta hoy.

En Brasil, tras más de dos décadas sin políticas públicas de acceso a la vivienda, en el año 1999 el gobierno puso en marcha un programa de vivienda social que se llama PAR (Programa de Arrendamiento Residencial), dirigido a estratos de demanda de familias con ingresos de hasta 10 salarios mínimos. En el año 2009 se lanzó un nuevo programa de acceso a la vivienda en propiedad, *Mi casa mi vida*, con el objetivo de que ambos operaran simultáneamente y de forma complementaria, uno dirigido al alquiler y otro de acceso a la propiedad.

El primero de ellos, el PAR, fue creado a partir del cálculo del déficit habitacional, cuantitativo y cualitativo, estimado en torno a los 5 millones de hogares y dirigido a los estratos de bajos ingresos donde se concentraba ese déficit. Se trata de un programa de arrendamiento social financiado por un fondo nacional que involucraba al sector privado en la producción de inmuebles para alquiler pero con una opción de compra tras el pago de 180 cuotas de arrendamiento en 15 años. Tenía como objetivo construir 200.000 unidades habitacionales en 3 años aumentando la producción de viviendas de forma sucesiva cada año con base en el aprendizaje de los constructores.

De este programa cabe destacar dos cuestiones importantes. La primera se refiere a la localización de los emprendimientos *PAR*, cuya gran mayoría se ejecutaron en la periferia de las ciudades, por ejemplo en los barrios de Campo Grande o el barrio Santa Cruz en Río de Janeiro. Esta localización periférica se derivaba de una norma establecida en el *PAR* en relación con el valor máximo de la vivienda. Con base en esa norma, los constructores debían ajustarse a un tope del precio de la vivienda (40.000 reales - 20.000 a 25.000 dólares) corregido por los índices de variación de la construcción civil del metro cuadrado edificado. Dado que los costos de edificación eran fijos, el margen de beneficio de los constructores venía determinado por el coste del suelo, lo que significaba que los suelos para los emprendimientos debían ser baratos y estaban en la franja periférica de la ciudad. La segunda observación se refiere al tope de renta establecida por el *PAR* que exigía un ingreso mínimo de 1.800 reales, equivalente a 4 salarios mínimos, y respondía a lo que los constructores estaban dispuestos a producir según los márgenes de los precios máximos fijados por vivienda en los costes de construcción.

El impacto del programa *PAR* fue limitado en términos cuantitativos ya que apenas llegó a producir 273.000 unidades habitacionales en 10 años. Pero, además, al ubicarse en la periferia urbana, tuvo algunos efectos negativos desde el punto de vista de la estructura urbana agravando los problemas de movilidad pendular lugar de residencia-lugar de trabajo. Otros efectos negativos se recogen en los testimonios de dos de los beneficiarios. El primero, el de Pedro, que salió de una favela para ir a un *PAR*: “Bueno, yo vivo en un departamento pero siempre viví en una casita en la favela, que tenía un área, porque yo vengo del interior y a mí me gustan los bichos y aquí, en este edificio, yo no puedo tener bichos; pues yo quiero volver a la favela porque allí sí puedo tenerlos, incluso en la calle”. El segundo testimonio lo aporta Cristina que trabaja como cocinera, y sale de su casa en un proyecto *PAR* a las 4:30 de la mañana, y regresa de su trabajo a las 8:30 de la noche: dos horas y media para ir, dos horas y media para volver; pero más que esto, ella dice: “Yo me quedo muy contrariada porque si tengo que comprar alguna cosa, ya no tengo dónde hacerlo”. Este testimonio pone en evidencia que los proyectos *PAR* se desarrollan como espacios de uso exclusivamente residencial y no incorporan usos comerciales y de servicios.

En estos testimonios aparecen dos dimensiones interesantes para reflexionar sobre arrendamiento popular y social: primero, lo que se está ofreciendo en términos de la unidad de vivienda y, segundo, su ubicación en la estructura urbana, sea en términos de accesibilidad o sea en términos de usos de suelo.

Año	Valor contratado (R\$ mil)	CANTIDAD		Valor medio por unidad habitacional	Población beneficiada	Empleos generados
		Emprendimientos	Unidades habitacionales			
1999	131.731	65	6.958	18.932,39	28.249	12.558
2000	614.058	251	31.005	19.805,14	125.880	58.195
2001	439.765	165	20.315	21.647,34	82.479	41.160
2002	741.773	200	30.261	24.512,53	122.860	69.999
2003	1.122.640	292	43.809	25.625,80	177.865	107.025
2004	867.439	186	33.195	26.131,64	134.772	82.696
2005	1.019.882	196	33.629	30.327,48	136.534	97.229
2006	1.271.621	219	40.198	31.633,94	163.204	121.220
2007	644.273	101	20.522	31.394,30	83.319	61.336
2008	437.883	55	11.915	36.750,62	48.375	41.744
2009	55.951	5	1.358	40.561,31	5.513	5.334
Total	7.347.022	1.735	273.165	27.938,41	1.109.050	698.497

Tabla 1. Desempeño PAR desde su creación.
Fuente: Ministerio de Ciudades.

En contraste con el *PAR, Mi casa mi vida*, que se puso en marcha en el 2009, es un programa masivo de acceso a la propiedad. Lo curioso de esta iniciativa es que, en cierto modo, ha provocado la paralización del programa *PAR*, no tanto por la caída de la demanda como por el hecho de que los constructores, el sector productivo que produce bienes inmobiliarios, ven en él una oportunidad de actividad económica más rentable que en el *PAR*. Así, en el 2009, el programa *PAR* registró una reducción drástica en el número de proyectos y la Secretaría Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda lo redireccionó hacia las áreas centrales degradadas, proponiéndolo como un instrumento de recuperación. Y, aunque esa reorientación aún no se ha producido, en la actualidad el *PAR* ha sido desplazado casi por completo por *Mi casa mi vida*. Esta iniciativa tiene como meta la construcción de un millón de viviendas en 3 años, así: 400.000 unidades de 0 a 3 salarios mínimos, 400.000 entre 3 y 6 salarios mínimos y 200.000 mil estratificadas de 6 a 10 salarios mínimos. Con este fin, incorpora un conjunto de incentivos fiscales en la tasa de interés igualmente estratificados: de 3 a 5 salarios mínimos es menos de la mitad de la tasa de interés del mercado inmobiliario, con un descuento de 23.000 reales (aproximadamente once mil dólares); las tasas van aumentando

sucesivamente y se acompañan además de subsidios de alícuota de reducción de impuestos de materiales así como de un conjunto de instrumentos fiscales para dar un salto en la producción masiva de viviendas en propiedad. Para el sector de la construcción, las diferencias entre una iniciativa y otra son poco significativas y hasta bromean con que “el nuevo plan para los estratos de 0 a 3 del programa *Mi casa mi vida*, no es el *PAR*, pero es *PARecido*”, dejando de manifiesto que, desde el punto de vista empresarial, la política de vivienda es una realidad sin grandes rupturas. De hecho, del mismo modo que el programa *PAR* no atendía a los estratos de 0 a 3 salarios mínimos (sm), hoy todos los proyectos que están siendo aprobados en *Mi casa mi vida* tampoco son para los estratos de ingresos familiares de 0-3 sm y se concentran en una demanda popular más efectiva, de más de 4 sm. Un ejemplo: en Belo Horizonte, capital de la región de Minas Gerais, tenemos un gran proyecto con una oferta de viviendas por valor de 60.000 a 120.000 reales (30.000 a 60.000 dólares). La misma estrategia empresarial la encontramos en la metrópoli amazónica de Belén de Pará en donde casi todas las unidades de vivienda ofertadas por los empresarios de la construcción dentro del programa *Mi casa mi vida* tienen un valor que oscila entre los 32.000 dólares y los 50.000 dólares para familias que reciben de 4 a 10 salarios mínimos. Esos dos casos son representativos de los proyectos que están siendo aprobados en *Mi casa mi vida*.

El objetivo de *Mi casa mi vida* es producir un millón de viviendas en 3 años, una producción masiva de viviendas en propiedad que, desde el punto de vista de la estructura urbana y del uso del suelo, constituye un verdadero “mar de casitas”. Esa estructura de uso del suelo de los programas de vivienda de la última década es una realidad que se da no solo en las ciudades brasileñas sino también mexicanas, salvadoreñas, chilenas y de otros muchos países de la región.

El desplazamiento de la oferta masiva de viviendas hacia la periferia de la ciudad presenta serios problemas en su ajuste con las necesidades y hábitos de los sectores populares. En un libro que ya podemos considerar un clásico de la reciente sociología urbana latinoamericana, Rodríguez (2004) identifica la paradoja de los “con techo”: la informalización del formal. En su evaluación del caso chileno, analiza los impactos urbanos y arquitectónicos de las viviendas de interés social producidas a lo largo de más de dos décadas en Chile. Su conclusión es clara: las viviendas producidas no están adaptadas a los modos de vida y las necesidades de los sectores populares, pero la cultura popular de producir y transformar las ciudades es activa y la gente va transformando los edificios y los espacios domiciliarios y públicos según sus

necesidades individuales y colectivas, y lo que era formal para los patrones urbanos va a ser transformado y clasificado como áreas y viviendas de informalidad urbanística.

Así, la política de viviendas en Chile, paradigma de política pública de vivienda subsidiada y cuyo principal objetivo era reducir los déficits de viviendas y eliminar la informalidad (barriadas y campamentos) en muy poco tiempo se transforma en una productora de nuevas formas de informalidad urbana. Otro estudio reciente sobre la realidad urbana chilena analiza el resurgimiento y persistencia de los campamentos urbanos y llega a la conclusión de que las estrategias populares de volver a producir o permanecer en campamentos están relacionadas con preferencias de localización de las familias populares en abierta reacción a la oferta de viviendas con subsidios en las periferias urbanas chilenas (Sabatini, 2008).

Pero hoy las posibilidades de generar nuevos campamentos por la vía de las ocupaciones disminuyeron drásticamente en casi todos los países latinoamericanos como consecuencia de la reducción del número de suelos ocupables y el mayor poder de la policía urbanística y de los propietarios privados y públicos. Mike Davis (2008) afirma que “ya no hay prácticamente más tierra libre, así ya no hay prácticamente más procesos masivos de toma de tierras, de invasiones, de ocupaciones y esa es una realidad de América Latina”. Algunos indicadores sobre las tomas de tierra en América Latina refuerzan la afirmación de Davis y muestran que, con la clara excepción de Lima en Perú (Calderón, 2005), el ciclo de las grandes ocupaciones de tierras urbanas está ya inflexionando y las tomas de tierra adquieren en la actualidad una dinámica de monetarización. Trabajos recientes demuestran que en Argentina y Uruguay también podrían encontrarse otras dos excepciones porque son procesos tardíos de urbanización informal vinculados al empobrecimiento creciente de sectores urbanos. Como dice Mike Davis “ahora, los recién llegados y las familias jóvenes tiene que negociar en el gigantesco mercado de tierra con pocas esperanzas de que los gobiernos permitan tomas de tierras generales”.

La cuestión que se plantea entonces es ¿cómo se incorporan a la ciudad las familias con ingresos inferiores a 3 salarios mínimos? ¿Cómo pueden entrar en la ciudad esas personas que están en los estratos de 0 a 3 salarios mínimos y que, por lo tanto, están excluidas de los programas públicos? Esas personas no tienen más posibilidad que compartir con un pariente o con un amigo una casa u hogar o entrar en la ciudad por la vía del mercado, pero no del mercado formal, sino del mercado popular informal.

Mercados informales de suelo en América Latina

Desde la década de los cincuenta las ocupaciones de tierras urbanas han sido un elemento estructural clave para la reproducción de la vida urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. Con la disminución de la magnitud de la dinámica de toma de tierras, el mercado popular informal va a cumplir ese papel y se transforma rápidamente en el mecanismo que garantiza la paz social en las grandes metrópolis latinoamericanas. Dos datos muy sencillos que revelan el problema de la “nebulosa” reciente del acceso de los pobres a la ciudad. El primero es una dimensión de naturaleza demográfica. En la tabla siguiente veremos la variación de la población urbana brasileña entre las décadas de 1980 y el 2000 con tasas de urbanización decrecientes a pesar de que durante este periodo el crecimiento de la población urbana es de 57 millones de personas. En una palabra, la inercia demográfica en 20 años aumenta la población urbana en Brasil en una cantidad equivalente a la población actual de Francia o de España. Esa población llega a las ciudades brasileñas y no encuentra una política pública de viviendas que permita el acceso al suelo urbano. Esa misma población tampoco tiene ingresos familiares para transformarse en una demanda efectiva para el mercado formal. La solvencia es una verdadera “barrera de entrada” ya sea al mercado o a los programas de vivienda y la puerta para entrar en esas dos formas de provisión de viviendas es tener ingresos familiares superiores a 4 salarios mínimos.

Total	2000	1996	1991	1980	1970	1960	1950
Urbana	137.953.959	123.076.831	110.990.990	80.437.327	52.097.260	32.004.817	18.782.891
Rural	31.845.211	33.993.332	35.834.485	38.573.725	41.037.586	38.987.526	33.161.506
%							
Urbana	81,25	78,36	75,59	67,59	55,94	45,08	36,16
Rural	18,75	21,64	24,41	32,41	44,06	54,92	63,84

Tabla 2. Evolución de la población rural y urbana. Brasil 1950 - 2000.
Fuente: IBGE, Censos demográficos.

Con las restricciones a las prácticas históricas de ocupación y tomas populares de tierras urbanas, el mercado informal de suelo y viviendas será la nueva puerta de entrada de las familias con menos de 3 salarios mínimos de ingresos. Un ejemplo de la realidad del mercado popular informal en Brasil es la composición de

su demanda por estratificación de los ingresos familiares: el 80% del mercado de comercialización y de alquileres son familias con ingresos hasta 2 salarios mínimos y tenemos el 85% del mercado informal cuando incorporamos las familias entre 2 y 3 salarios mínimos.

Con esas evidencias, podemos decir que el mercado informal no solo tiene un carácter estructural sino que cumple un papel fundamental en la manutención de una paz social urbana en Latinoamérica en las últimas décadas. La hipótesis que presentaremos a continuación es que efectivamente hay un mercado y una economía inmobiliaria popular. El mercado informal ocupa un espacio donde las políticas públicas y el mercado formal no están presentes y así cumple un papel complementario en el sistema de provisión de suelo en América Latina. La pregunta que haremos a modo de provocación al final de esta presentación es si en los mercados informales y en el saber popular de hacer ciudades existen potencialidades o virtudes que los diseños de política pública (formal) deberían incorporar, en particular en las instituciones reguladoras y de financiamiento de la provisión de suelo urbano. Provocación o potencialidad es una cuestión que imaginamos está abierta y seguirá así como un tema emergente del debate urbano latinoamericano.

Una primera aproximación a los submercados en los asentamientos populares informales (API)

El mercado informal de tierras puede ser clasificado en dos grandes submercados fundiarios: un submercado popular de los loteos cuyo producto clásico son los lotes que varían en dimensión, accesibilidad y topografía, es decir, las variaciones del producto de las urbanizaciones piratas; y otro submercado en los asentamientos populares consolidados, con una enorme diferenciación de productos ofertados, casas, apartamentos, casas de un piso, de dos pisos, pequeñas, grandes; casas con materiales de edificación muy diferentes, ladrillo, madera, etc. Un abanico de productos que son ofertados en ese mercado, en esos asentamientos consolidados, donde existen la compra y venta y el arriendo de inmuebles. Estos dos mercados están articulados y configuran una estructura de oferta y de demanda regular.

Tradicionalmente la literatura de la economía del uso de suelo utiliza el criterio de “sustituibilidad” de los bienes raíces y/o inmobiliarios para definir dichos submercados. Utilizando un conjunto de criterios que vamos a presentar

seguidamente, podemos, en términos esquemáticos, clasificar el mercado popular informal de suelo urbano de la siguiente manera:

Los dos submercados del mercado informal de suelo:

1. *Submercado de loteamientos (urbanizaciones piratas)*
 - . Clandestinos
 - . Irregulares

2. *Submercado en los asentamientos populares informales (API) consolidados:*
 - . Residencial
 - . Comercialización
 - . Alquiler
 - . Comercial
 - . Comercialización
 - . Alquiler

Incorporamos la definición de insustituibilidad como una de las variables clave para una construcción axiomática de los estudios sobre la estructura del mercado y analizamos otros elementos que consideramos importantes para definir una primera escisión del mercado informal. Así, definimos como elementos determinantes de la estructura del mercado los siguientes: características de la oferta y de la demanda de suelo; poder del mercado de los agentes económicos (oferta y demanda); características informacionales del mercado (asimetrías y transparencias de información); características de los productos (homogéneos o heterogéneos); externalidades (exógenas y endógenas); racionalidades de los agentes (paramétrica, estratégica, etc.) y ambiente de la toma de decisión (riesgo probabilístico o incertidumbre radical). La identificación de esas variables aproxima conceptualmente nuestro abordaje del mercado informal al tratamiento moderno de la teoría económica del mercado, permitiendo, por lo tanto, identificar conceptualmente las particularidades y las semejanzas del mercado informal de suelo con los otros mercados formales de la economía. A partir de esas variables procuramos identificar diferencias substantivas en los mercados de tierra informal, a fin de establecer una primera aproximación de la definición de submercados informales. El resultado de ese ejercicio puede ser visto en el cuadro siguiente, que permite definir dos grandes submercados de suelo informal que denominamos: 1) submercado de loteamientos y 2) submercado de áreas consolidadas (Abramo, 2003b, 2005 y 2009).

Estructura de mercado	Oligopólica	Competencia con mercado "racionado"
Agente dominante y determinación de precios	Fraccionador con capacidad de imponer <i>mark up</i> urbano	Comprador ("entrante") y vendedor ("saliente") Tensión entre oferta y demandada
Asimetría del poder de mercado	Fuerte	Variable
Características de producto	Homogeneidad relativa (lote) con variaciones de la ubicación y metraje	Heterogeneidad
Externalidades	Exógenas (jerarquía de accesibilidad + características físicas y topográficas)	Endógenas + exógenas
Racionalidad y anticipación	Estratégica con información incompleta (juego de la anticipación de infraestructura)	Pluralidad de racionalidades y objetivos de anticipación
Información	Incompleta e imperfecta (riesgo)	Asimetría informacional e imprevisibilidad (incertidumbre radical)

Cuadro 1. Marco comportamiento de las características del mercado informal de loteamientos y del mercado informal en asentamientos populares consolidados. Taxonomía de los submercados.

Fuente: Elaboración del autor.

El primero de esos submercados (loteamientos) es, en gran medida, definido por una estructura oligopolística de mercado; en tanto que el segundo (áreas consolidadas) presenta una estructura competitiva, pero con una oferta racionada; esto es la oferta en el submercado de áreas populares informales (API) consolidadas es inelástica en relación con el aumento de la oferta. Como veremos adelante en la descripción del circuito perverso de retroalimentación de los submercados, esa característica de inelasticidad tendrá un papel importante en el crecimiento de los precios informales en áreas consolidadas, induciendo a que algunas familias se trasladen a la periferia por la puerta de acceso del mercado informal de loteamientos. En otras palabras la inelasticidad de la oferta en el submercado en áreas consolidadas generará una demanda potencial para el submercado de loteos informales.

Los dos submercados de suelo informal pueden ser identificados en la estructura urbana de la ciudad en áreas bien precisas y con distintas funcionalidades en el proceso de vertebración urbana. En el primer submercado opera el fraccionamiento de predios en la periferia de las ciudades, lo que constituye el principal vector de expansión de la malla urbana y de la dinámica de

periferización precaria, cuya característica principal en las grandes ciudades latinoamericanas es la inexistencia (o precariedad) de infraestructuras, servicios y accesibilidad urbana.

La lógica de funcionamiento de ese mercado de loteos es oligopólica en la formación de sus precios, pero las prácticas de definición de los productos y de su financiamiento nos remiten a las tradiciones mercantiles premodernas, donde la “personificación opaca” adquiere un papel importante de ajuste de la oferta de las preferencias y la capacidad de gasto de la demanda.

La estructura oligopólica en la formación de los precios es uno de los factores de la alta rentabilidad mercantil de esa actividad, pero la flexibilidad en el ajuste de los productos y en la adecuación familiar de las formas de financiamiento informal es un factor de atracción para los sectores populares. Esas dos características articulan el aspecto de modernidad oligopólica y de flexibilidad posmoderna en relación con la oferta de lotes informales con una dimensión tradicional de personalización de la relación mercantil y definen un nexo moderno-tradicional de naturaleza nueva en el mercado informal que asegura su atracción, tanto para los “urbanizadores piratas”, cuanto para la demanda popular. Los productos de ese submercado de loteos son relativamente homogéneos y sus principales factores de diferenciación nos remiten a dimensiones físicas y topográficas y a las externalidades exógenas relativas a la posición del loteamiento en la jerarquía de accesibilidades y de infraestructuras urbanas. En ese sentido, la producción informal de lotes puede adquirir una cierta economía de escala, aunque la temporalidad de la venta de estos lotes es muy inestable y depende de factores externos a las variables del propio mercado informal.

La lógica de formación de los precios en el submercado de loteamientos informales obedece a una composición de factores que sumados definen el precio final de los lotes informales. Grosso modo, podemos listar los siguientes factores determinantes de los precios en el submercado informal de loteos:

1. **Factor ricardiano clásico** vinculado a los factores de los costos de fraccionamiento del predio. Así, las características topológicas y topográficas determinan costos de fraccionamiento diferenciados que serán incorporados al precio final del lote informal.
2. **Factor thuneniano de localización.** El factor localización del loteamiento en relación con su accesibilidad y la centralidad ponderada por los medios de transporte disponibles es un componente que también está incorporado en el precio final del lote.

3. **Factor de anticipación de infraestructura y de servicios futuros.** El loteador, al buscar lotes sin infraestructura urbana y al no proveerla para sus eventuales compradores, anticipa que el poder público asumirá esas atribuciones en el futuro. Así, los loteadores anticipan el valor futuro de un área provista de infraestructura por el poder público y cobran hoy lo que será ofertado en el futuro. Esa ganancia anticipada varía en función de los cálculos de anticipación del tiempo medio que el poder público llevará para proveer la infraestructura y los servicios urbanos básicos. Como veremos más adelante, el factor de anticipación será uno de los componentes más importantes de la ganancia de fraccionamiento del predio y conduce a los loteadores a buscar parcelas baratas y con poca accesibilidad e infraestructura, pues ese hecho permite un margen mayor de ganancia de anticipación para el agente que fracciona el predio. En términos espaciales eso significa una búsqueda continua de nuevas áreas periféricas y, por lo tanto, un desplazamiento continuo de la frontera urbana ocupada a partir del uso urbano (o periurbano) informal.
4. **Factor de ajuste de mercado.** Ese factor es un multiplicador o reductor de los precios en función de la concurrencia oligopolista entre los loteadores y otros submercados informales y formales. La relativa opacidad o transparencia del mercado de lotes informales puede servir de ponderador de los reductores y multiplicadores, pues cuanto más opaco es el mercado en términos informacionales, menor el peso de ese factor en la determinación del precio final.
5. **Factor de facilidad y de flexibilidad en los términos de contratación de créditos informales.** La mayor facilidad y flexibilidad en el acceso a un lote a partir de contratos informales de endeudamiento familiar (crédito) genera un interés (o protoganancia financiera) de naturaleza informal. Ese interés informal no está vinculado a las tasas básicas de crédito de la economía formal (tasa de interés fijada por el Banco Central y practicada por los agentes financieros formales), sino que será incorporado al precio final del lote.

Podríamos agregar los factores de naturaleza macro o *mesoeconómica*, tales como el volumen de empleo, la distribución de la renta, etc. Pero esos factores, en general, apenas desplazan para arriba o para abajo el gradiente de los precios relativos del suelo (Abramo, 2001). En nuestra perspectiva de relacionar el funcionamiento del mercado de suelo (formal e informal) con la producción de la forma urbana lo importante son los precios relativos, esto es la variación de un precio en una localización-espacialidad particular en relación con los otros precios-localización.

Así, podemos sugerir que la estrategia de los loteadores informales será siempre la de buscar parcelas con el fin de fraccionarlas, minimizando los costos de fraccionamiento y maximizando los factores que les permiten apropiarse de las riquezas producidas por la variación de los precios relativos del suelo urbano. En esas condiciones, la mejor estrategia desde el punto de vista espacial es la búsqueda de terrenos baratos y sin infraestructura en la franja de la ocupación urbana de suelo. El resultado en términos de producción de la forma de ocupación de suelo de la ciudad es una tendencia a la extensión continua que genera una estructura difusa de territorialidad de la informalidad urbana. En pocas palabras, el funcionamiento del submercado de loteamientos informales promueve la extensión del uso del suelo y su resultante es la producción de una forma difusa de territorio informal.

El submercado de las áreas populares informales consolidadas presenta características bien distintas del submercado de loteamientos. Expusimos algunas de ellas en el cuadro comparativo que establecía la distinción entre los dos submercados informales y no vamos a desarrollar esas diferencias en este trabajo (ver Abramo, 2005, 2009, 2010). Por ejemplo, queremos resaltar que las *externalidades endógenas positivas* en los asentamientos populares informales consolidados son muy importantes en la formación de los precios.

Creemos que existen dos externalidades endógenas muy valoradas en el mercado informal de esos asentamientos. La primera de ellas la denominamos “externalidad de libertad urbanística y constructiva”.

Esa externalidad permite al comprador de un inmueble informal ejercer un derecho de uso del suelo (fraccionamiento o suelo creado) que no está regulado por los derechos urbanísticos y de propiedad de la legalidad vigente del sistema jurídico-político del Estado.

La posibilidad de hacer un uso del suelo de forma más intensiva, sin la mediación del Estado, puede ser vista como una libertad para aquel que tiene la posesión o propiedad informal, ya sea de un lote como de una edificación. Esa externalidad (libertad urbanística) será incorporada en los precios finales del mercado informal en áreas consolidadas y también será un atractivo para la demanda de ese mercado (Abramo, 2005, 2010). Utilizando la terminología tradicional, podemos decir que la libertad urbanística y constructiva es una ventaja comparativa importante en relación con el mercado formal de suelo y al ser ejercida promueve un proceso de compactación en los asentamientos populares informales.

Una segunda externalidad endógena positiva en los asentamientos populares informales consolidados es lo que denominamos “externalidad comunitaria”.

Esa segunda externalidad positiva es el resultado de una economía de reciprocidades, donde las familias tienen acceso a los bienes y servicios a partir de relaciones de don y contra-don, donde no desembolsan valores monetarios para acceder a ciertos bienes y servicios. La externalidad comunitaria es sustentada por redes sociales y manifiesta dinámicas de proximidad organizada que permiten interacciones interfamiliares que se reproducen temporalmente en los lazos de don y contra-don. Esos lazos establecen una dinámica de intercambios basados en relaciones de confianza y de lealtad (Pelligia, 2007).

La condición para entrar en esa economía de reciprocidades (que como indicamos garantiza el acceso a bienes y servicios sin comprometer una parte de los recursos monetarios familiares) es habitar en un asentamiento popular informal y tener en ese barrio relaciones de reciprocidad. Así, esa externalidad comunitaria tiende a ser capitalizada en los precios del suelo y es capturada por los vendedores del submercado en API consolidados (Abramo, 2009). Para la discusión sobre la forma de la territorialidad informal, insistimos en que el factor proximidad es un elemento valorado por el mercado informal de suelo. La demanda en ese mercado busca las externalidades de libertad urbanística y constructiva, junto con la externalidad comunitaria.

El resultado concreto de la práctica (usufructo) de esta externalidad es la compactación del territorio informal de los asentamientos populares con el fraccionamiento de los lotes, el aumento de la densificación predial y familiar y la tendencia a la verticalización informal). De esa misma manera, la existencia y el mantenimiento de las externalidades comunitarias dependen de la dinámica de aglomeración territorial y de los lazos sociales (redes) que se forman a partir de esta aglomeración. Así, las dos externalidades positivas más importantes del submercado informal de suelo en áreas consolidadas promueven y se nutren de la compactación espacial.

Economía de las estrategias de localización de los mercados informales de suelo

1. Submercado de asentamientos consolidados
Economía de la proximidad <i>Estructura compacta</i>
2. Submercado de loteamientos
Economía de reducción de costes <i>Estructura difusa</i>

Cuadro 2. Estrategias de los agentes de los submercados informales de suelo urbano.

Fuente: Elaboración del autor.

Por lo tanto, podemos levantar la hipótesis de que el funcionamiento del submercado informal en los API consolidados está estimulado por una búsqueda de efectos de aglomeración de compactación, cuyo resultado en términos de uso del suelo es una intensificación de este y por lo tanto, una compactación del territorio informal consolidado.

Un tercer factor que incide en el proceso de compactación de las áreas consolidadas informales es el crecimiento en las dos últimas décadas de los costos de transporte, que se refleja en un mayor peso de este rubro en el presupuesto familiar de los sectores populares. El fenómeno de las “superperiferias” revela su aspecto perverso y de inequidad social, como el creciente gasto familiar en relación con los costos de traslado. Una respuesta de estos grupos sociales puede llevar a la decisión de cambiar su domicilio hacia áreas con mayor accesibilidad. Los datos censales en muchos países revelan lo que podríamos llamar el “retorno” de los pobres al centro y, en la mayor parte de los casos, la forma de retornar allí es por la vía del mercado informal en las áreas consolidadas.

Como expusimos anteriormente, el submercado informal en las áreas consolidadas se divide en dos submercados: el submercado de comercialización (compra y venta de lotes, casas y departamentos) y el submercado de alquiler. En la imposibilidad de ocupar suelo en las áreas centrales y de tener acceso al suelo formal, el mecanismo social de retorno de los pobres a la centralidad será el mercado informal de comercialización y de alquiler.

Así cuando funciona el submercado de asentamientos consolidados, la estructura se compacta y los dos submercados funcionan simultáneamente. Como los dos funcionan simultáneamente, tenemos estructura de favelas y de urbanizaciones piratas; favelas que tienen una estructura compacta, urbanizaciones piratas que tienen una estructura difusa; en la medida en que los dos submercados funcionan, la estructura se compacta y se extiende y por tanto la estructura urbana resultante del funcionamiento del mercado popular es compacta y difusa: es una nueva estructura confusa. Así es nuestra ciudad latinoamericana.

La conclusión en términos de producción de la territorialidad informal que llegamos a verificar en cuanto a las formas de funcionamiento del mercado informal de suelo es evidente: *el submercado en API consolidados promueve una “ciudad informal” compacta, mientras el submercado de loteo produce una “ciudad informal” difusa. Esto es, el funcionamiento del mercado informal de suelo para los sectores populares produce una estructura urbana COM-FUSA (compacta y difusa simultáneamente).*

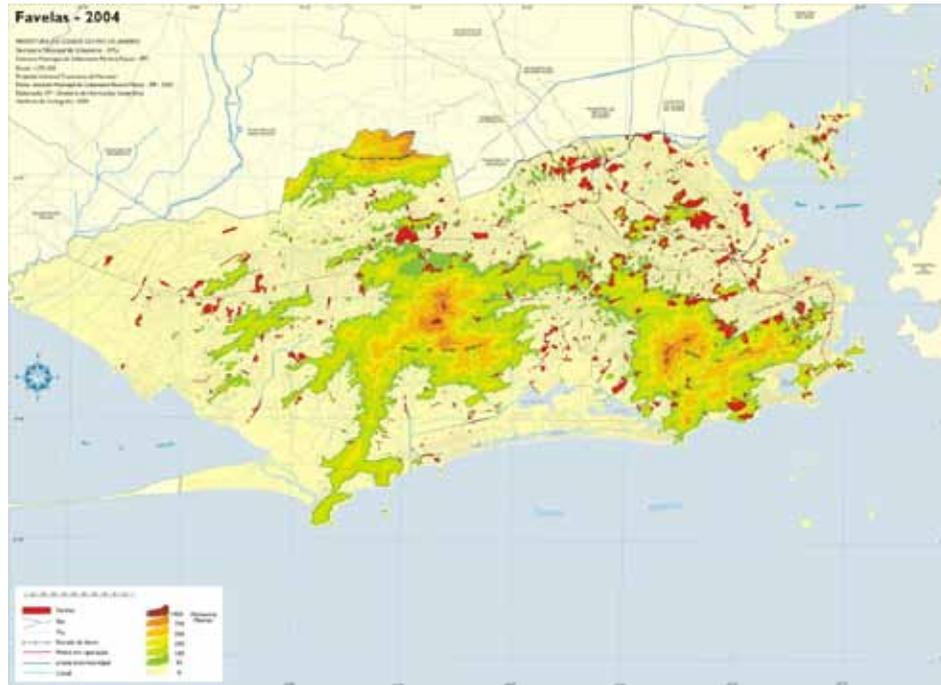
Favelas – 2004

Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro
Secretaría Municipal de Urbanismo – SMU
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira
Passos – IPP
Escala: 1: 275.000
Proyección Universal Transversa
de Mercator

Fuente:

Instituto Municipal de Urbanismo
Pereira Passos – IPP – 2004
Elaboración: IPP – Dirección de
información geográfica
Gerencia de cartografía – 2004

http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1378_favelas%20-%202004.JPG



Lotes irregulares o clandestinos – 2004

Alcaldía de la ciudad de Río de Janeiro
Secretaría Municipal de Urbanismo – SMU
Instituto Municipal de Urbanismo Pereira
Passos – IPP
Escala: 1: 275.000
Proyección Universal Transversa
de Mercator

Fuente:

Instituto Municipal de Urbanismo
Pereira Passos – IPP – 2004
Elaboración: IPP – Dirección de
información geográfica
Gerencia de cartografía – 2004

http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1379_loteamentos%20irregulares%20ou%20clandestinos%20-%202004.JPG

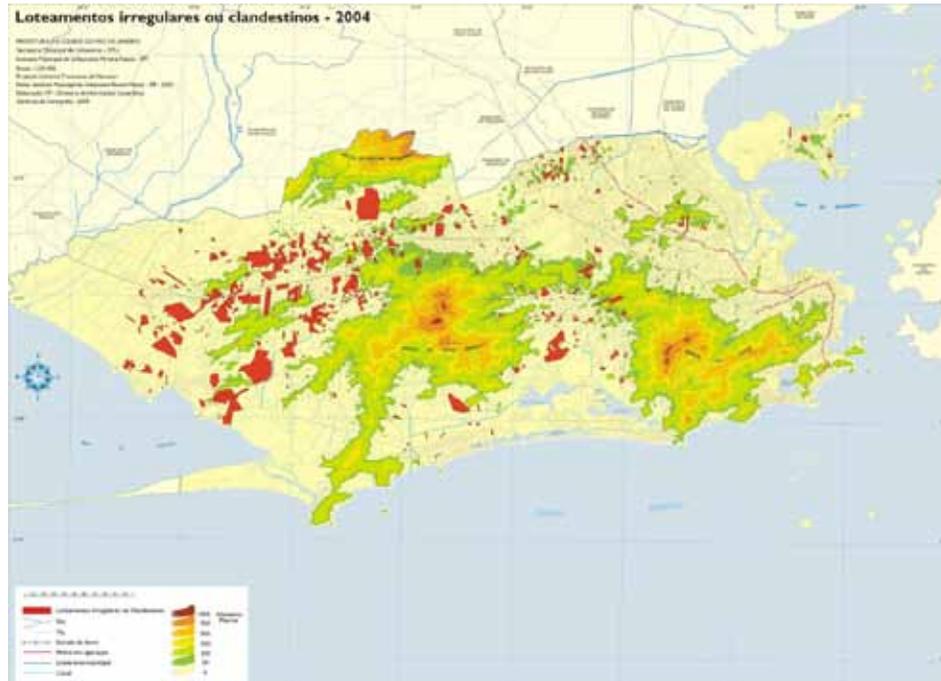


Figura 1. Cartografía de los sub-mercados informales de suelo en la ciudad de Río de Janeiro.

La oferta de viviendas de comercialización y alquiler

Es interesante reconocer que hay una oferta significativa de viviendas para comercialización disponible en el mercado, pero no hay para alquiler. Los resultados no son los mismos para todas las ciudades latinoamericanas: en Argentina y Bogotá predomina el arrendamiento; en México, la comercialización; en Perú, el arrendamiento y la comercialización; en Venezuela, el alquiler; en Brasil, en Río de Janeiro, el alquiler y la comercialización. El peso del alquiler popular en los asentamientos consolidados, que identificamos en Río de Janeiro, también está presente en otras metrópolis latinoamericanas, por tanto no es una idiosincrasia brasileña; en realidad, es un rasgo característico de la dinámica de producción y reproducción de la estructura urbana latinoamericana.

Si comparamos esta distribución con los datos del mercado formal en Río de Janeiro es interesante, porque son semejantes. La distribución es del 52% de alquileres y el 47% de comercialización. Esta composición del mercado residencial de alquiler y de comercialización que encontramos en el mercado formal también la encontramos en el informal. Los datos censales de Instituto Brasileño de Geografía Estadística que comparan la evolución 2002, 2006, 2009 de la participación del mercado de alquiler popular en la ciudad de Río de Janeiro muestran que, en el año 2002, la tenencia de alquiler y la propiedad se reparte al 50%; la proporción de alquiler baja al 46% en 2006 y desciende al 40% en 2009. La participación del mercado de alquiler aumenta en los asentamientos populares en el intervalo de 2002 a 2009, pasando del 41% al 62% de la participación en el mercado.

País	Submercado
Argentina	Alquiler
Colombia	Alquiler
México	Comercialización
Perú	Alquiler Comercialización
Venezuela	Alquiler
Brasil	Comercialización

Cuadro 3. Tipo de submercado residencial en los API predominante (año 2006).
Fuente: Abramo, 2006 / Infomercado.

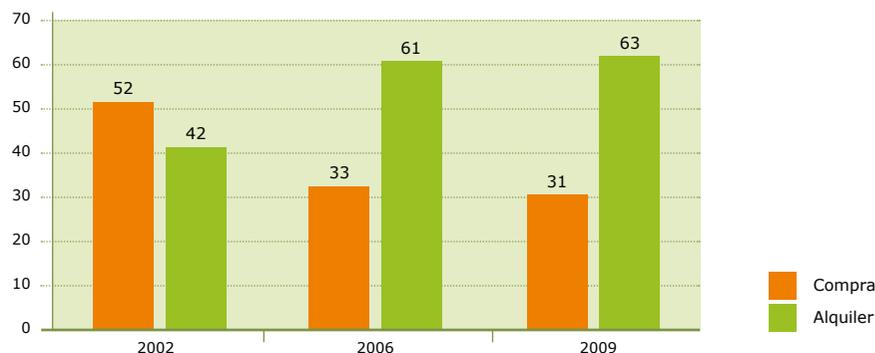


Figura 2. Evolución de la composición del mercado popular (comercialización y arriendo) favelas de Río de Janeiro.
Fuente: Abramo 2002, 2006, 2009.

Estos datos son datos de flujo, no de tenencia, y reflejan el peso del mercado de alquiler en el mercado de compra-venta y alquileres en los asentamientos populares. Lo que esto significa es que cada vez más gente entra en los asentamientos consolidados por la vía del alquiler y no por la vía de la compra de un inmueble. Se desmiente, por tanto, otro mito en relación con la idea de que en las favelas solo hay propietarios. Pero entonces la cuestión que se plantea es: si la distribución de la tenencia de propiedad o alquiler es la misma en las favelas que en los barrios formales contiguos a ellas, salvo algunas excepciones, ¿por qué pensamos políticas de alquiler para el mercado formal pero, sin embargo, no las pensamos para el mercado popular?

Ciudad	Alquiler	Compra	Total
Belém	54,32	45,68	100,00
Brasília	58,00	42,00	100,00
Porto Alegre	7,69	92,31	100,00
Recife	79,08	20,92	100,00
Río de Janeiro	66,23	33,77	100,00
Salvador	59,80	40,20	100,00
Santa Catarina	60,57	39,43	100,00
São Paulo	68,74	31,26	100,00

Tabla 3. Mercado informal: transacciones efectivamente realizadas. Brasil 2006.
Fuente: Abramo/Infosolo, 2006.

Otro aspecto interesante que muestra la comparación de los datos censales oficiales de 2000 con los datos censales de la investigación en el 2009 en algunas favelas es que se observa un crecimiento muy significativo del número de domicilios y del número de edificaciones. Creemos, y los datos que están llegando lo están confirmando, que el crecimiento del número de inmuebles está relacionado con el aumento del mercado de arrendamiento popular en esos asentamientos consolidados.

De cierta manera hay una demanda en las superperiferias que supone un coste de desplazamiento enorme para los pobres, teniendo en cuenta que el tiempo de los pobres cuesta más que el tiempo de los ricos, e impone vivir sin servicios de comercio y con la precariedad del mercado de trabajo, puesto que el mercado informal de trabajo se concentra en las centralidades primaria y secundarias de la ciudad. Por tanto, se está dando un retorno de los pobres a

las áreas de mayor centralidad y ese retorno de los pobres a la centralidad se hace por la vía del mercado de alquiler popular. Entonces, si hay un momento de demanda, la oferta responde y aumenta el número de casas disponibles para alquiler y esta es justamente la variación del *stock* inmobiliario en los asentamientos consolidados. Como ya se había mencionado, la demanda llega hasta 3 salarios mínimos y no solamente en Río de Janeiro sino en todas las metrópolis brasileñas. Es interesante destacar que para Río de Janeiro se da una variación entre 2002 y 2006, aumentando la participación de los más pobres y cayendo la participación de los menos pobres; o sea el estrato 2 a 3 salarios mínimos disminuye su participación en el mercado de arrendamiento popular y aumenta la participación del estrato de hasta 2 salarios mínimos.

Actividad económica de los arrendatarios

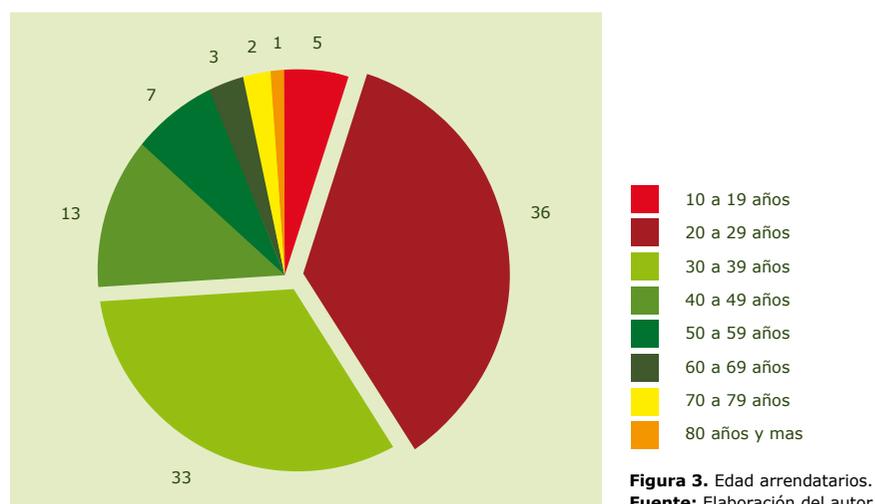
Los resultados, en casi todas las metrópolis brasileñas, muestran que más de la mitad de los arrendatarios tienen trabajo remunerado. Ahora bien, ¿en qué sector?, en el sector comercio el 30%, y en el sector servicios el 40%, por tanto comercio y servicios suman el 70% de la gente que arrienda en los asentamientos consolidados; son trabajadores, y con su remuneración pagan el arriendo y por tanto hay una relación contractual entre arrendadores, propietarios de la casa, y los arrendatarios. Se revisó si la distribución era más o menos homogénea en la ciudad de Río de Janeiro entre trabajadores que tienen trabajo remunerado y los que no, para ver si había una relación con la ubicación, pero no la hay, la distribución es bastante uniforme. En la favela de Senador Cámara, bastante lejos del centro, a más de 20 kilómetros, hay un porcentaje muy importante de trabajadores con trabajo remunerado.

País	Si	No	Blanco	TOTAL
Argentina	63,52	29,10	7,38	100,00
Brasil	89,22	9,80	0,98	100,00
Colombia	84,19	11,95	3,86	100,00
Perú	74,21	20,00	5,79	100,00
Venezuela	52,85	25,22	21,93	100,00
TOTAL	69,68	20,50	9,83	100,00

Tabla 4. ¿Trabajo remunerado?
Fuente: Abramo/Infosolo, 2006.

Edad y género de los arrendatarios

Para América Latina, el perfil de edad de la población que arrienda es el de una persona entre 20 y 29 años y la mayoría de la población entre 30 y 39 años está dentro de lo esperado del ciclo de vida familiar, que arrienda o compra. Es interesante que comparando 2002-2006, la franja de 20 a 29 años registra durante este periodo un aumento de casi 10 puntos porcentuales, lo que significa que los segmentos de más edad están participando menos de ese mercado de arriendo.



La composición por género es también un elemento clave para entender el mercado de vivienda y el mercado de suelo. Hay una diferencia importante en las estrategias y elecciones en función de que el cabeza de familia sea hombre o mujer. Por ejemplo, en Brasil el 56% de los arrendatarios son hombres, el 44% son jefes mujeres, y la participación en el mercado formal de las mujeres no llega al 20%; en la comercialización del sector formal, las jefes de familia no llegan al 18%, pero es más que el doble en el mercado popular; por tanto, la presencia de las jefes de familia mujeres en ese mercado es muy importante. El mismo comportamiento se detecta para las metrópolis brasileñas y para las ciudades de Buenos Aires, Bogotá, Lima, Caracas y Río de Janeiro; por lo tanto, las mujeres son un elemento clave en cualquier política de vivienda, sobre todo de vivienda social y deben considerarse como componente clave.

En la investigación se buscó mirar si había algún patrón espacial en esta distribución por género, masculino y femenino, pero no lo hay, la distribución es uniforme en la mancha de la ciudad.

País	Hombres	Mujeres	En blanco	TOTAL
Argentina	47,34	52,05	0,61	100,00
Brasil	61,27	38,73	0,00	100,00
Colombia	49,08	49,82	1,10	100,00
Perú	53,16	45,79	1,05	100,00
Venezuela	38,69	30,45	0,86	100,00
TOTAL	47,28	51,92	0,80	100,00

Tabla 5. Mercado de alquiler por género.
Fuente: Abramo/Infosolo, 2006.

Tipo de bien arrendado

En todas las metrópolis brasileñas más del 70% del mercado de alquiler popular es de casas y también en todos los asentamientos de la ciudad de Río de Janeiro aparece una preferencia clara por este tipo de inmueble.

En cuanto al número de cuartos, prácticamente la mitad de las viviendas arrendadas en el mercado popular en Brasil son de un cuarto y el 38% son de dos cuartos. En América Latina hay ciertas variaciones del objeto predominante que va a ser arrendado en ese mercado popular: en Argentina y Brasil, un dormitorio, en Bogotá y México predominan dos dormitorios. Tampoco hay un patrón espacial con respecto a esta variable.

Siguiendo con las características del bien, la mayor parte de las casas de alquiler no ocupan todo el lote sino que tienen patio interno. Adicionalmente, al observar si existe más de un hogar en el lote, encontramos que el 70% tiene más de uno.

En lo que respecta a la topología, la imagen que se tiene de las favelas brasileñas es que están todas en pendientes pero esto no es realmente así; más del 60% del arrendamiento es en área plana y no en zonas empinadas. Además, entre 2002 y 2006 hay un crecimiento porcentual del arriendo en áreas planas y una disminución del porcentaje de arriendo en áreas de pendiente, porque eso significa accesibilidad.

El estado de conservación es otro aspecto que sorprende. En la investigación, el estado de conservación no era autodeclarado; los estudiantes de arquitectura tenían un conjunto de criterios para evaluarlo en los bienes inmuebles

País	Producto dominante
Argentina	1 cuarto (89,8%)
Brasil	1 cuarto (79,4%)
Colombia	2 cuartos (42,7%)
México	2 cuartos (42,2%)
Perú	1 cuarto (56,2%)
Venezuela	1 cuarto (40,3%) 2 cuartos (38,4%)

Tabla 6. Producto dominante mercado de arriendo.
Fuente: Abramo/Infosolo, 2006.

en alquiler. Los resultados en relación con esta cuestión fueron: 7% muy bueno, 46% bueno, 39% regular, 3% malo, y 5% muy malo. La mitad de los inmuebles en arriendo están clasificados entre regular y muy malo, pero la otra mitad están clasificados como buenos y muy buenos, lo que fue una sorpresa porque la imagen que se tenía del arrendamiento popular era de casas en muy mal estado de conservación.

Funcionamiento del mercado

En el funcionamiento del mercado de arrendamiento popular intervienen factores que son importantes. La proximidad es un factor de atracción muy importante, por accesibilidad a la familia y a los amigos, accesibilidad a servicios y al empleo y, como lo vamos a ver, este mercado tiene lo que los economistas llaman una asimetría informacional.

¿Cómo se enteró de que la casa estaba en oferta para arriendo? La mayor parte de la gente declara, por amigos y por familiares, por tanto ahí no hay información perfecta, la información es boca a boca o vía redes familiares o de amigos, lo que significa un dato importante, que ese mercado tiene un elemento de cara a cara muy estructurador del funcionamiento. Es decir, yo alquilo una casa porque un amigo o un pariente me dice que alguien está alquilando esa casa, por tanto de cierta forma lo conoce, y eso significa que hay una pérdida del anonimato del mercado, porque el mercado formal normal y corriente se caracteriza por el anonimato. En este último, cuando voy a vender una casa la vendo a precio de mercado, si es mi padre o si es mi madre, bueno hay algo de consideración, pero si es mi amigo, hombre, amistades aparte, negocio es negocio, la amistad es aparte, por tanto hay un anonimato en las relaciones de mercado, ese mercado de arrendamiento popular rompe este anonimato, hay una relación de cara a cara y se introduce en ello una relación de confianza y de lealtad, yo confío en ti porque yo creo que tú serás leal conmigo y en esta relación interpersonal de confianza y lealtad se establecen los contratos de arrendamiento. Y más aún, en esos contratos de arrendamiento, como hay una relación de confianza y lealtad de relaciones interpersonales, hay una flexibilización de los contratos, incluso de los pagos, en función de la fluctuación de los ingresos de esa familia que es arrendataria, si yo hoy estoy en el mercado informal y me toca la mitad del mes pasado, yo no puedo pagar el alquiler entero, entonces hay ahí lo que los economistas llaman un contrato inconcluso, incompleto, que son los contratos más sofisticados, pues dónde

están los contratos más sofisticados, en el mercado de arrendamiento popular, sí, yo soy economista. A mí me hace gracia decirles a mis colegas, esos contratos que ustedes dicen que son lo mas sofisticados, saben en dónde encontrarlos, en el mercado popular de arrendamiento de viviendas.

Cómo obtuvo la información del inmueble alquilado	Argentina	Colombia	Perú	Venezuela	Brasil
En blanco	1,43	0,92	6,84	1,73	0,49
Múltiples respuestas	0,82	2,39	2,11	0,17	0,00
No aplica	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Anuncio en el espacio público	4,51	25,55	14,21	3,63	1,76
Anuncio en un establecimiento comercial del barrio	1,02	2,21	1,58	0,52	0,00
Asociación de vecinos	0,20	0,00	0,00	1,73	1,96
Boca a boca	25,00	18,75	18,95	12,44	8,82
Corredor inmobiliario	0,61	0,00	0,00	1,04	2,45
En la prensa	0,20	0,55	0,53	1,73	0,00
Por amigos/parientes	66,19	49,63	55,89	77,03	74,51
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Tabla 7. Información sobre el inmueble alquilado.
Fuente: Abramo/Infosolo, 2006.

Conclusiones

Para terminar, proponemos algunas conclusiones preliminares que se derivan de la investigación comparada de los asentamientos populares en áreas consolidadas de las ciudades latinoamericanas.

El primer elemento de reflexión se refiere a las *oportunidades económicas que ofrece el mercado informal en comparación con los productos ofrecidos por los programas públicos de vivienda*. Estas oportunidades remiten a tres factores principales: a) en relación con las redes sociales y proximidad (trabajo, amigos y familiares); b) la existencia de comercio y servicios en los asentamientos populares; c) la rentabilidad para las familias que ofertan inmuebles en alquiler (uso más intensivo de su lote).

El segundo elemento de reflexión se refiere a la *competencia salvaje del mercado informal de alquiler*. Esta competencia se manifiesta en: a) la oferta de viviendas con bajos niveles de habitabilidad (calidad de las viviendas y hogares compartidos - “precariedad del precario”); b) el retorno de los tugurios

(verticales y horizontales), conventillos y otras formas de provisión precaria típicas de fines del XIX; y c) la necesidad de introducir mecanismos de regulación del mercado de arriendo popular.

El tercer elemento de reflexión tiene que ver con las *oportunidades que se derivan de incorporar en la política de provisión de viviendas sociales la economía inmobiliaria popular*. Estas oportunidades están asociadas con las ventajas comparativas de: a) la oferta de centralidad y de economías de proximidad y reciprocidad; b) la introducción de relaciones contractuales de confianza-lealtad y el cara/cara (ruptura del anonimato del mercado) en las relaciones mercantiles; c) flexibilidad en los contratos en función de las fluctuaciones de los rendimientos de los arrendatarios; d) importancia del arriendo como complemento del rendimiento familiar popular; e) capacidad de respuesta a la demanda (elasticidad) generando empleo en los barrios populares (construcción por encargo popular); f) mercado de arrendamiento que dinamiza el comercio y servicios locales - potenciar la economía popular local.

El cuarto elemento de reflexión señala las *nuevas formas de relación entre el Estado regulador y los territorios populares bajo la perspectiva del reconocimiento*. Este aspecto conlleva: a) reconocer las identidades territoriales populares y sus formas locales de regulación; b) reconocer el papel de las autoridades locales y sus mecanismos de mediación de conflictos contractuales; c) reconocer los procesos de construcción progresivos y sus particularidades históricas; d) reconocer las reglas y las normas implícitas de la producción y reproducción del ambiente popular construido, establecer criterios de habitabilidad y urbanísticos mínimos que sean el marco general del funcionamiento de la economía inmobiliaria popular; y, e) la necesidad de establecer líneas de subsidios a la producción y demanda para los mercado de arrendamiento popular.

Bibliografía

Abramo, P. (edit.) (2003a), *A Cidade Informal*, Río de Janeiro, Sette Letras.

_(2003b), *A dinâmica do mercado imobiliário e a mobilidade residencial nas favelas do Rio de Janeiro: resultados preliminares*, [unpublished research report], Río de Janeiro: IPPUR-UFRJ.

_(2005), "La ciudad latinoamericana y sus particularidades: mercado del suelo y estructura urbana", en *Los Desafíos de una política de suelo en América Latina*. México D.F., PUEC/Unan, vol. 1: 76-103.

_(2007a), *A Cidade caleidoscópica*, Río de Janeiro, Bertrand do Brasil.

- _(2007b), *Aluguel informal e acesso dos pobres à cidade*, [versión preliminar], Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- _(edit.) (2009), *Favela e Mercado*, Porto Alegre, Antac-Finep e Caixa Economica Federal-Governo do Brasil.
- Agamben, G. (2008)**, *Che cos'è il contemporaneo?*, Roma, Nottetempo.
- Arensberg, H.; Pearson, H. y Polanyi, K. (eds.) (1957)**, *Trade and market in the early empires, economies in history and theory*, Nueva York, Free Press.
- Azuela, A. (1989)**, *La ciudad, la propiedad y el derecho*, México, El Colegio de México.
- _(2001), *Definiciones de informalidad*, [notas del curso "Regularización"], Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Bagnasco, A. (1999)**, *Tracce di comunita*, Bolonia, Il Mulino.
- Bruni, L. (2006)**, *Reciprocità. Dinamiche di cooperazione economia e società civile*, Milán, Bruno Mondadori.
- Caillé, A. (2000)**, *L'antropologie du don*, París, Desclée de Bouwer.
- Calderón, J. (2005)**, *La Ciudad ilegal, Lima del siglo XX*, Universidad San Marcos, Lima, Perú.
- Coulomb, R. y Sánchez, C. (1991)**, *¿Todos propietarios? Vivienda popular y sectores populares en la Ciudad de México*, Cenvi, México-D.F.
- Cravino, M. C. (2006)**, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana, Argentina*, Universidad General Sarmiento, Los Polvorines, Argentina.
- Duhau, E. (2001)**, *Impactos de los programas de regularización. Notas a partir de la experiencia mexicana*, [trabajo] taller Mercados Informales: Regularización de la Tenencia de la Tierra y Programa de Mejoramiento Urbano, Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Duty, C. y Weber, F. (2007)**, *L'ethnographie économique*, París, La Découverte.
- Gilbert, A. (2003)**, *"Rental housing: an essential option for the urban poor in developing countries"*, United Nations Human Settlement Program, Nairobi.
- Godelier, M. (2007)**, *Au fondement des sociétés humaines*, París, Albin Michel.
- Godbout, J. (2007)**, *Les choses qui circulent*, París, La Découverte.
- Fernandes, E. (2003)**, en Abramo (edit.), 2003.
- Jaramillo, S. (2001)** *"Recuperación de plusvalías en América Latina: Alternativas para el desarrollo urbano"*, en Land Lines, vol. 13, num. 4, Lincoln Institute of Land Policy.
- _(2008, diciembre), *"Reflexiones sobre la 'informalidad' fundiaria como peculiaridad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina"*, en Revista Territorios, núm. 18-19.
- Klein, J. y Harrison (eds.) (2006)**, *L'innovation sociale*, Québec, Sainte-Foy.
- Maldonado, M. M. (2003)**, *"La plusvalía en beneficio de los pobres: el Proyecto Usme en Bogotá, Colombia"*, en Land Lines, vol. 15, núm. 2, Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy.

- Maricato, E. (2001)**, *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*, Petrópolis, Vozes.
- Marques, E. (1998)**, “*Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano no Rio de Janeiro*”, en *Cadernos IPPUR*, año XII, vol. 2: 57-67.
- Maurin, E. (2004)**, *Le ghetto français: enquête sur le séparatisme social*, París, Seuil.
- Parias, A. (2008, diciembre)**, “*EL Mercado de arrendamiento en los barrios informales de Bogotá, un mercado estructural*”, en *Revista Territorios*, núm. 18-19.
- Pelligia, V. (2007)**, *Il paradossi della fiducia. Scelte razionali e dinamiche Interpersonali*, Bolonia, Il Mulino.
- Perlman, J.; Vainer, C. y Abramo, P. (1999)**, *A dinâmica da pobreza urbana e sua relação com as políticas públicas: trajetórias de vida em três comunidades do Rio de Janeiro 1969-2000*, Washington, World Bank.
- Polanyi, K. (1957)**, “*The economy as instituted process*”, en Arensberg, H; Pearson, H. y Polanyi, K. (edits).
- Preteceille, E. y Valladares, L. (2000)**, “*Favela, favelas: unidade ou diversidade da favela carioca*”, en Ribeiro, L. (Edit.). *O futuro das metrópoles*. Río de Janeiro, Revan.
- Sabatini, F. (2003)**, *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*, Santiago de Chile: serie azul 35. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- _(2005)**, *Relación entre promoción inmobiliaria y segregación residencial: giros insospechados de la Ciudad*, Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Smolka, M. (2003)**, “*Informalidad, pobreza y precios de la tierra*”, en: Smolka e Mullahy (edits.) (2007), *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*, Cambridge-MA, Lincoln Institute of Land Policy.
- Sugai, M. I. (2007)**, “*Relato Río Infomercado-Florianópolis*”, en Abramo (2007) *Infomercado- Relatório Final*, Río de Janeiro, Finep/Habitare.
- Tarius, A. (2002)**, *La mondialization par le bas: les nouveaux nomads del'économie souterraine*, París, Balland.
- Zaluar; Alvito (orgs.) (1998)**. *Um século de favela*. Río de Janeiro, FGV.

Arrendamiento urbano, necesidades habitacionales y dinámicas territoriales en México

René Coulomb

Sociólogo y doctor en urbanismo. Profesor investigador en la UAM-A de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI/SP-CO-NACYT. Director de la Asociación Civil Ciudad y Patrimonio.
Correo electrónico: rene.coulomb@gmail.com. **Sitio WEB:** www.cyp.org.mx.

Resumen

A partir de distintas investigaciones realizadas por el autor a lo largo de las tres últimas décadas se someten al debate tres proposiciones interpretativas y potencialmente útiles para las políticas públicas. En primer término, lo que caracteriza a la vivienda en arrendamiento no es que sea una forma de tenencia, al lado de la vivienda en propiedad o de la vivienda compartida, sino que es una alternativa de alojamiento dentro del sistema habitacional, lo que cuestiona una política pública construida sobre el acceso universal a la propiedad. En segundo lugar, la satisfacción de las necesidades de vivienda en alquiler está fuertemente articulada y cada vez más determinada por la dinámica urbana de las ciudades, particularmente en relación con la función habitacional de los centros de ciudad, pero también por la consolidación de los asentamientos populares periféricos. Tercero, la cuestión del mejoramiento y rehabilitación del patrimonio habitacional existente implica necesariamente enfrentar la problemática del arrendamiento.

PALABRAS CLAVE:

*México,
arrendamiento,
desarrollo urbano,
vivienda,
mejoramiento.*

Si bien la problemática de la vivienda en arrendamiento ha estado siempre presente, de una u otra forma, en la reflexión científica sobre el llamado “problema de la vivienda”, desde hace varios años asistimos a un desinterés académico por este tema, así como también de los políticos encargados de definir las políticas habitacionales. Es probable que este fenómeno no sea exclusivo de México. El acceso a la propiedad de una vivienda se encuentra en el centro tanto de las políticas públicas y de las inversiones del sector inmobiliario como del imaginario social. El derecho constitucional a una vivienda “digna y decorosa” para toda familia mexicana tiende a entenderse como la generalización del acceso a su propiedad. En ese sentido, la vivienda en alquiler aparece como una situación cada vez más minoritaria, no deseable y en todo caso transitoria.

Sin embargo, la vivienda en arrendamiento constituye un tema privilegiado para seguir cuestionando cierto “viviendismo” no totalmente erradicado de nuestros planteamientos, políticas y prácticas profesionales en torno a la vivienda. No es todavía muy común que el “problema de la vivienda” sea enfrentado en sus complejas dimensiones demográficas, políticas, culturales, medioambientales y territoriales, y no solamente como una cuestión de diseño, de tecnología, de financiamiento o de demanda (in)solvente. La problemática de la vivienda en alquiler refiere a relaciones sociales de propiedad variables en el tiempo, a muy diversas estrategias socioeconómicas y espaciales de los hogares y a complejos procesos de producción, circulación y comercialización de las viviendas.

Las páginas siguientes se proponen, a partir de algunas de mis investigaciones, someter al debate tres proposiciones interpretativas y potencialmente orientadoras de políticas públicas.

- A. Lo que caracteriza a la vivienda en arrendamiento no es que sea un tipo de tenencia, al lado de la vivienda en propiedad o de la vivienda compartida, sino que constituye una alternativa dentro del sistema habitacional. Queremos decir con ello que para un porcentaje de hogares ciertamente superior al que arrojan los censos, el arrendamiento es una forma de resolver su necesidad de alojamiento, lo cual lleva (o debería llevar) a replantear políticas públicas edificadas sobre el objetivo, así sea implícito, de la universalidad del acceso a la propiedad de la vivienda.
- B. La satisfacción de las necesidades de vivienda está fuertemente articulada y cada vez más determinada por la dinámica urbana de las ciudades y por las políticas públicas que intentan orientarla. La vivienda en arrendamiento juega un papel de primer orden en esta dinámica urbana, particularmente en relación con la función habitacional de los centros de ciudad, pero también con la consolidación de los asentamientos populares periféricos.

- c. El “problema de la vivienda”, y la política habitacional que pretende enfrentarlo, no se reduce a una cuestión de déficit y al reto de producir un volumen suficiente de viviendas nuevas. Está en juego también la cuestión de la conservación y mejoramiento de esta parte del patrimonio habitacional que presenta distintos grados de déficits de habitabilidad, una parte del cual está compuesto por viviendas en arrendamiento.

- 1 El total de viviendas particulares habitadas no incluye lo que el censo denomina “refugios” ni a sus ocupantes, debido a que no se captaron características en esta clase de vivienda. Se excluyen además 425.724 viviendas de las cuales no se tiene información sobre sus ocupantes.
- 2 Es de lamentar que el conteo de población y vivienda del año 2005 no haya contemplado dentro del cuestionario aplicado, el tipo de tenencia de la vivienda.
- 3 Sucede algo similar con las distintas formas de “propiedad” de la vivienda, que los mismos censos tienen también dificultad en registrar, bien sea por las muy difundidas situaciones de ocupación irregular del lote sobre el cual se edificó la vivienda, bien sea por el usual “traspaso” de lotes o vivienda sin registro notarial, o por la existencia de un importante universo de viviendas que no se han escriturado al liquidarse las hipotecas, entre otras formas de “posesión” sin sanción jurídica.
- 4 Es así como Tomasz Sudra pudo intitular un artículo “Inquilinos que no pagan alquiler” (Sudra, 1980), a partir de prácticas de cooperación, en donde la unidad doméstica que comparte la vivienda contribuye al gasto de la familia propietaria.
- 5 Muchas veces, el inquilino fue “aleccionado” por el propietario en el sentido de declarar a cualquier extraño que es un familiar del propietario, con el cual comparte la vivienda.
- 6 La indicación dada a los encuestadores según la cual “una vivienda es un espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente” (definición 2000), o “cuarto, o un conjunto de cuartos, con una salida independiente” (definición 1990) es notoriamente insuficiente para decidir si un cuarto constituye realmente o no una “vivienda” independiente.

En busca del objeto perdido

Según el Censo de Población y Vivienda del año 2000, el 21,24% de las viviendas particulares habitadas¹ en México no eran propiedad de sus habitantes: 4,6 millones de viviendas². De este total de viviendas “no propias”, el 62% (2,8 millones) eran alquiladas y el resto “prestadas”, “compartidas” o en “otra situación” de no propiedad. Es decir que, en estricto sentido de la palabra, solamente el 13% del total de viviendas existentes en el país eran arrendadas por sus ocupantes. Sin embargo, existen suficientes evidencias para pensar que no es así.

En efecto, la “no propiedad” remite a un conjunto muy diverso de formas de tenencia de la vivienda, y a distintas formas de arrendamiento no registradas por los censos³. Primero, porque el alquiler no tiene siempre una expresión estrictamente monetaria. Un hogar que comparte parte de una vivienda o de un lote con otro hogar puede declarar no estar pagando alquiler (y entonces no se censa como “inquilino”) mas sin embargo está contribuyendo a los gastos de la familia que lo aloja (impuesto predial, gas, electricidad, cooperaciones para el mejoramiento del asentamiento, etc.), e incluso puede estar compartiendo parte del pago del alquiler mismo (en el caso del subarrendamiento)⁴. En segundo lugar, la irregularidad fiscal (el propietario arrendador no declara y no paga el impuesto sobre los alquileres) es bastante difundida, como también el alquiler irregular de viviendas de interés social” que son arrendadas por sus adquirientes, en contra de la prohibición expresa de las agencias gubernamentales de vivienda. Estas situaciones de irregularidad no son, por lo general, declaradas al funcionario censal⁵.

Existe una dificultad adicional al registro censal de la vivienda en arrendamiento, ligada a la definición de lo que es una “vivienda”. Los encuestadores censales tienen bastante autonomía para determinar si el espacio habitado por una unidad doméstica hace parte de la vivienda habitada por otra, o si se debe considerar como una “vivienda” independiente⁶. Esta situación de espacios habitables aparentemente homogéneos (“vivienda”, “lote”) pero que son en realidad

compartidos por dos o más hogares es muy difundida en las colonias populares, se articula frecuentemente con la existencia de una situación de alquiler y contribuye también a hacer dudar de la exactitud del registro censal sobre las viviendas en arrendamiento.

En conclusión, si consideramos, por un lado, que una buena parte de las viviendas declaradas “prestadas” por sus ocupantes son en realidad alquiladas y que, por otro lado, un porcentaje significativo de los hogares arrendatarios prefieren no declarar su situación de inquilinos, tenemos suficientes razones para pensar que el porcentaje de vivienda “no propia” captada por los censos da cuenta, con aceptable certeza, del peso relativo que efectivamente tiene la vivienda en arrendamiento en el país. Por otra parte, los censos anteriores a 1980 no permiten establecer la diferencia entre arrendamiento y no propiedad, por lo que el análisis histórico comparativo no puede hacerse más que en relación a las viviendas “no propias”, a sabiendas de que estas no coinciden totalmente con las viviendas en arrendamiento.

Es así como, a lo largo de nuestras investigaciones⁷ equiparamos el registro censal de “vivienda no propia” con el de vivienda en alquiler. Lo anterior nos llevó a manejar con precaución las estadísticas censales sobre la vivienda en arrendamiento, limitándonos a evidenciar las problemáticas y tendencias más generales, mientras hemos buscado profundizar las hipótesis interpretativas con otros métodos investigativos, en particular la encuesta y la entrevista en profundidad (Coulomb, 1991b).

El análisis del comportamiento histórico de la tenencia de la vivienda en México abre un conjunto de interrogantes en torno a cuáles son los factores que determinan la propiedad o no propiedad. Si bien hoy en día solamente un hogar sobre cinco no es propietario de la vivienda que habita, en 1960, casi la mitad de los habitantes del país eran inquilinos (cuadro 1). Pero contrariamente a una opinión muy difundida, lo anterior no significa que, a partir de 1960, se hayan dejado de ofrecer nuevas viviendas sobre el mercado del arrendamiento, o como se suele decir “nadie invierte en vivienda de alquiler”. El decrecimiento porcentual de la vivienda en arrendamiento se debe a que, durante las cuatro últimas décadas, el ritmo de crecimiento del stock total de unidades en el país fue muy superior al ritmo de incremento del acervo de viviendas en arrendamiento (cuadro 1). La mayor diferencia entre los ritmos de crecimiento de la vivienda en alquiler y la vivienda en propiedad se situó en las décadas 1960-1970 y 1980-1990, cuando las tasas de crecimiento medio anual de la vivienda en arrendamiento fueron incluso negativas.

7 Coulomb 1985, 1991, 1994 y 2006.

	1950	1960	1970	1980	1990	2000
Población total	25.791,0	34.923,1	48.225,2	66.946,8	81.249,6	97.483,4
Vivienda en renta ●	1.906,0	2.940,6	2.815,0	3.860,7	3.48,3	4.69,5
Vivienda en propiedad	3.353,3	3.468,5	5.471,3	8.213,9	12.486,8	16.943,7
Porcentaje de vivienda de renta ●	35,9%	45,9%	34,0%	32,0%	21,6%	21,2%

Tasa de crecimiento anual de población y vivienda ●●

	1950 - 1960	1960 - 1970	1970 - 1980	1980 - 1990	1990 - 2000	1950 - 2000
Población total	3,0%	3,4%	3,2%	1,8%	1,8%	2,3%
Vivienda en renta ●	5,4%	-0,7%	3,1%	-0,8%	2,7%	1,7%
Vivienda en propiedad	0,3%	4,5%	4,0%	4,1%	3,0%	2,7%

● Se trata de la vivienda "no propia" registrada por censos. No equivale exactamente a la vivienda en arriendo pues abarca otros tipos de tendencia como la vivienda "prestada": véase el cuerpo del artículo para una explicación más detallada.

●● La tasa de incremento medio anual se calculó mediante la fórmula: $[2(Pf - Pi) / (Pi + Pf) \times 1/n] \times 100$

Cuadro 1. Población y vivienda según el tipo de tendencia, México 1950 - 2000 (cifras en miles).

Fuente: Censo General de Población 1950, 1960, 1970. Censo General de Población y Vivienda, 1990 y 2000. En 1950, 1960 y 1970 se captó solamente la vivienda propia, por lo que por diferencia se conoce el porcentaje de vivienda "no propia". En 1990 y 2000, el censo capta la vivienda propia, la vivienda de arriendo, "prestada" o en "otra situación". Para fines comparativos, se hizo la equivalencia entre el concepto de "vivienda no propia" y el de vivienda en arriendo.

Con excepción de estas dos décadas, la disminución histórica del peso relativo de la vivienda arrendada en el país se acompañó, sin embargo, de un aumento en valor absoluto del parque habitacional para alquilar. Esto significa que, si bien el acceso a la propiedad se ha incrementado notablemente en el país, la vivienda en alquiler sigue jugando un papel relevante en la problemática habitacional de México y ha producido en cada década una importante oferta de vivienda en arrendamiento (¡más de un millón entre 1990 y el año 2000!).

La vivienda en arrendamiento dentro del sistema habitacional

Compartimos con varios autores que, en sociedades como la nuestra en donde dominan las relaciones sociales del modo de producción capitalista, el "problema de la vivienda" expresa la contradicción derivada de la inadecuación entre el precio de la mercancía-vivienda y el poder adquisitivo reducido de la mayoría de la gente. En efecto, las condiciones impuestas por el modo de producción capitalista a las formas de satisfacción de las necesidades habitacionales hacen que, en nuestra sociedad, la vivienda no solamente tenga un valor de uso que satisface una necesidad básica, sino también un valor de cambio. Como mercancía, la vivienda tiene un precio, pero sus características propias hacen que este precio sea elevado. Es una mercancía cara. Es incluso el más caro de todos los bienes de primera necesidad.

La imposibilidad crónica de nuestra sociedad para satisfacer con mercancías adecuadas las necesidades habitacionales de la mayoría de la población se debe a varios factores, ya ampliamente analizados por los investigadores urbanos:

- La vivienda tiene un costo de producción elevado, puesto que implica la incorporación de una fuerte cantidad de materiales y de mano de obra, además de la renta absoluta que debe pagarse al propietario del terreno y de las rentas diferenciales implicadas en la urbanización del mismo.
- La gran mayoría de los “demandantes” de vivienda no tienen la disponibilidad financiera de comprar esta mercancía sobre el mercado, como lo hacen con la mayoría de los demás bienes de primera necesidad. Esta insuficiencia debe resolverse con la creación de sistemas de créditos hipotecarios, intermediación financiera que incrementa el precio de la vivienda, y a la cual no tienen acceso los hogares que no disponen de ingresos suficientes o estables.
- El costo del acceso al suelo, los problemas de intermediación financiera y las limitaciones de una demanda efectiva constituyen elementos que hacen de la industria de la construcción un sector poco propicio para la inversión de capitales, lo que explica su baja tasa de productividad y refuerza la aparición de costos de producción elevados. Esta baja productividad para un bien tan indispensable conduce a su escasez, lo que incrementa todavía más los precios en el mercado de la vivienda.

Para salvar estos obstáculos y, entonces, tener acceso a una vivienda, la mayoría de los hogares con bajos ingresos tienen cuatro alternativas:

- comprar el uso temporal de la vivienda, o sea alquilarla;
- *autoproducirla de manera progresiva*, por lo general en condiciones de irregularidad en relación a la propiedad del suelo y a las normas constructivas y de urbanización;
- lograr algún subsidio público para la adquisición de una vivienda “de interés social”;
- compartir una vivienda, o un lote, con los padres o algún familiar (los “arrimados”).

Estas cuatro alternativas de alojamiento constituyen la estructura básica de lo que podemos considerar el (*sub*)sistema de vivienda “popular” o “de bajo costo”. Es decir que, como hipótesis, se piensa que lo que sucede en cada uno de los elementos del subsistema impacta de alguna manera el comportamiento de los otros.

En México, cada una de estas alternativas ha tenido una dinámica histórica y espacial diferente. Hasta la década de los sesenta, alquilar una vivienda era la alternativa dominante de la población urbana. A partir de entonces, se fue

imponiendo masivamente la autoproducción en terrenos periféricos de urbanización irregular; una alternativa habitacional que se había empezado a gestar desde los tiempos del cardenismo (1934-1940). Sin embargo, en el transcurso de los últimos cuarenta años, el sistema bipolar básico de alojamiento de las masas urbanas, alquiler/autoproducción de la vivienda, se fue haciendo complejo por la progresiva, y cada vez más importante, incorporación al sistema habitacional de la “vivienda de interés social”.

Sabemos poco de la dinámica histórica de la vivienda compartida, la cuarta alternativa, pues es apenas a partir del Censo de 1980 que el registro censal permite distinguirla de otras modalidades de la vivienda “no propia”.

El desarrollo de cada una de las cuatro alternativas señaladas ha tenido un impacto sobre la evolución histórica de las demás. En cuanto que conforman en conjunto un sistema, se puede pensar que al mayor desarrollo de una de ellas, por ejemplo la autoproducción, corresponda una menor importancia de otra, por ejemplo de la vivienda en arrendamiento. Sin embargo, esta correlación sistémica entre opciones habitacionales no es suficiente para dar cuenta del desarrollo histórico de cada una de ellas. Es decir, la interrelación entre las alternativas no opera solo a partir de las estrategias de alojamiento de los hogares; pasa también por una serie de mediaciones económicas, territoriales, demográficas y socioculturales. En ese sentido, conviene utilizar con prudencia el concepto de “alternativa”. En efecto, si bien podemos identificar estrategias de los hogares en cuanto a su movilidad residencial, varias investigaciones han mostrado que su “libertad de decidir” cómo y dónde alojarse en las ciudades enfrenta fuertes limitaciones.

En las zonas urbanas, las políticas y programas de desarrollo urbano, incluyendo el marco legal y reglamentario, constituyen un factor determinante del desarrollo del sistema habitacional en su conjunto, y de cada uno de sus elementos constitutivos en particular. Entre otros impactos, la política urbana condiciona la disponibilidad, la calidad y el precio de este recurso estratégico que es el suelo urbanizado (o urbanizable)⁸. Es así como algunas investigaciones han querido demostrar que en las ciudades en donde, por distintos tipos de factores, el suelo periférico urbanizable es escaso, la demanda de vivienda en alquiler se incrementa.

A la cuestión de saber qué determina la importancia de la vivienda de alquiler en una ciudad, Alan Gilbert propone, en forma de hipótesis: “Donde los terrenos y los materiales de construcción son relativamente baratos habrá una fuerte proporción de propietarios; cuando esos son escasos, la proporción de inquilinos aumentará”⁹ (Gilbert, 1983: 453).

8 En las áreas rurales el suelo no tiene este mismo carácter de “recurso estratégico” para el desarrollo habitacional.

9 La traducción es nuestra.

La investigación de Alan Gilbert y Peter Ward en Bogotá, Valencia (Venezuela) y México D.F.¹⁰, entre 1978 y 1980, lleva a estos investigadores a concluir que la hipótesis antes mencionada es correcta y que “*el tamaño del mercado de la vivienda en alquiler depende de las posibilidades de los pobres de conseguir un terreno*”. Esta última afirmación parece sin embargo algo apresurada, pues el acceso a la propiedad de una vivienda a través del suelo periférico no es propio de los habitantes pobres de las ciudades, sino también de otras categorías sociales más acomodadas. En este sentido, pareciera más conveniente generalizar al conjunto de los estratos sociales la hipótesis de una correlación entre disminución de la vivienda de alquiler y mayor acceso al suelo urbano.

La demanda de vivienda en arrendamiento¹¹

¿Quiénes son los que alquilan una vivienda y por qué? No existe en la actualidad una respuesta acabada a estas preguntas por parte de la investigación urbana. Sin embargo, los estudios que se llevaron a cabo en México, y también en Latinoamérica, parecen coincidir en torno a varias hipótesis.

En México, es muy difundida la percepción de la propiedad (o “posesión”) de la vivienda como un elemento de seguridad; la seguridad de tener un lugar donde vivir, independientemente de las fluctuaciones de la economía del grupo familiar¹². También aparece la ventaja, generalmente promovida por voceros de los sectores financieros, de la propiedad constitutiva de un “patrimonio”, el cual puede —de forma contradictoria— hipotecarse (es decir, arriesgarse) y convertir a los propietarios en “sujetos de crédito”. De este consenso social en torno a las ventajas de la propiedad surge una suerte de “mito de la casa propia” (Lindón, 2005), que llegó a ser el lema de campaña política del partido que gobernó más de setenta años el país: *¡todos propietarios!*

En consecuencia, es común afirmar lo que aparenta ser una evidencia: son inquilinos los que no tienen los ingresos suficientes para acceder a la propiedad de una vivienda. Ser inquilino se define, de forma negativa: el no ser propietario, situación transitoria para aquellos hogares, por lo general jóvenes, cuya economía no está todavía suficientemente consolidada para poder acceder a la propiedad de una vivienda. Esta afirmación refleja la ideología dominante en la sociedad mexicana en torno a la propiedad privada de la vivienda, como un valor que tiende a la universalidad. Pero tiene que ser confrontada con una realidad mucho más compleja. En efecto, los distintos grupos de ingresos (ingresos del jefe del hogar) arriendan la vivienda en una proporción similar (cuadro 2). Los hogares cuyos jefes tienen ingresos inferiores a un salario mínimo ¡tienden incluso a ser menos arrendadores que los demás!

10 Public Intervention, Housing and Land Use in Latin America Cities (PIHLU), investigación efectuada para el *Overseas Development Administration* de Gran Bretaña. Dentro del mismo Programa, Alan Gilbert y Ann Varley llevaron a cabo una segunda investigación en las ciudades mexicanas de Guadalajara y Puebla (Gilbert y Varley, 1988).

11 Sintetizamos en este párrafo los principales resultados de nuestro análisis de la muestra censal 2000, en Coulomb, 2006.

12 En el caso de existir un crédito hipotecario, la situación se vuelve tan insegura como en el caso del alquiler, pues se requieren ingresos suficientes y estables para asumir el reembolso de las deudas contraídas.

Menos de 1	Entre 1 y 2	Entre 2 y 3	Entre 3 y 5	Entre 5 y 10	Más de 10	
14,1	24,1	25,3	23,8	22,2	20,8	21,2

Cuadro 2. México 2000. Porcentaje de hogares que arriendan la vivienda que habitan, según el nivel de ingresos del jefe de hogar.
Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra del Censo de 2000.

Este hecho remite, en primer término, a la existencia de distintos submercados de oferta de vivienda en arrendamiento, que cubren la capacidad de pago de casi todo el abanico de ingresos de la población. Es posible distinguir distintos submercados de la vivienda en alquiler en zonas urbanas, a partir de varias investigaciones sobre la problemática habitacional de la Zona Metropolitana de la ciudad de México (Coulomb, 1988, 2006). Se trata de una aproximación al fenómeno, pues las definiciones censales (“vecindad”, “vivienda independiente”, “cuarto de azotea”, etc.) no son del todo adecuadas para describir la gran diversidad de tipos de vivienda en arrendamiento.

Se pueden distinguir ocho submercados de vivienda en arriendo, que corresponden, cada uno de ellos, a condiciones de habitabilidad, contractuales y de precio muy contrastantes (Coulomb, 2006: 130-131):

- vecindades en las áreas centrales (“centros históricos”, colonias y fraccionamientos creados antes de los años treinta del siglo pasado);
- vecindades en las colonias populares consolidadas;
- cuartos de alquiler en lotes unifamiliares de las colonias populares;
- cuartos de alquiler en lotes unifamiliares de colonias de nivel medio;
- “cuartos de azotea”;
- departamentos en inmuebles de alquiler edificados entre los años treinta y setenta en las colonias de nivel medio bajo, medio y medio alto;
- casas alquiladas en colonias de nivel medio alto y residencial;
- departamentos y casas en copropiedad (condominios) financiados por los organismos nacionales de vivienda.

Por otra parte, si la condición de inquilino no depende de determinado nivel de ingreso es porque está actuando un conjunto relativamente complejo de factores, uno —el migratorio— que nos parece de importancia y que analizaremos en el apartado siguiente, y otros que se mencionan brevemente a continuación.

La posibilidad de tener acceso a la muestra del 10% (2,2 millones de viviendas) de las cédulas levantadas por el Censo del año 2000 nos ha permitido, por primera vez en los estudios sobre vivienda en arrendamiento en México,

comprobar que algunas variables demográficas se asocian de forma significativa con el régimen de tenencia de este tipo de vivienda (Coulomb, 2006).

En primer lugar, existe una relación entre el régimen de tenencia de la vivienda y la fase del, **ciclo vital del hogar** medida esta a través de la edad del jefe de hogar: el 43% de los jefes de hogares menores de 25 años alquilan su vivienda; mientras, en el otro extremo del ciclo de vida, solamente el 11% de los jefes de hogar de más de 65 años no son propietarios de su vivienda (fig. 1). Esta correlación ha sido observada también para otros países latinoamericanos (Celade, 2003: 34).

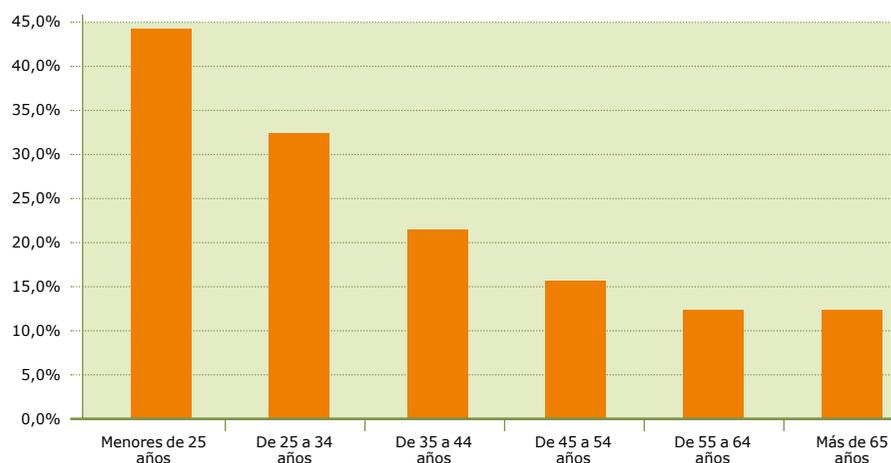


Figura 1. México 2000. Porcentajes de jefes de hogar que arriendan vivienda.
Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra del Censo de 2000.

El hecho de que alquilar una vivienda se dé más entre hogares jóvenes se relaciona, a su vez, con la menor **densidad domiciliaria** de las viviendas en arrendamiento, pues los hogares de formación reciente tienen, por lo general, menos miembros. Sin embargo, esa menor densidad domiciliaria tal vez tenga que relacionarse también con el hecho de que muchos arrendadores no aceptan familias numerosas, en particular en los submercados formales de la vivienda en arrendamiento (Coulomb, 1991a).

Es también significativa la asociación existente entre el **estado civil** y el régimen de tenencia de la vivienda (fig. 2). En las zonas metropolitanas, ser soltero(a) significa, en el 43% de los casos, alquilar una vivienda. Algo similar sucede con los jefes de hogar separados o divorciados, aunque en menor medida.

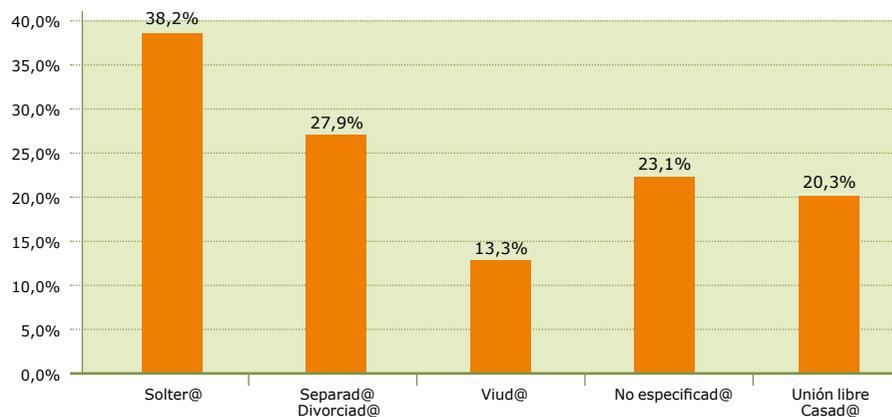


Figura 2. México 2000. Porcentaje de jefes de hogar que arriendan la vivienda según su estado civil.
Fuente: Elaboración propia a partir de la muestra del Censo de 2000.

Vivienda en alquiler y dinámicas territoriales

La *distribución espacial dentro del territorio nacional* de los distintos submercados de la vivienda en arriendo está marcada por fuertes diferencias. Las zonas metropolitanas del país tienen el doble de viviendas en alquiler que, en el otro extremo, las localidades rurales. Pero este tipo de habitación no es solamente un fenómeno mayoritariamente urbano, sino que tiende a concentrarse en las grandes aglomeraciones. Casi la mitad (el 42,5%) del parque habitacional en alquiler se localizaba en el año 2000 dentro de las principales zonas metropolitanas del país (Coulomb, 2006). Sin embargo, el peso relativo que puede llegar a tener la vivienda en arrendamiento dentro de una gran ciudad no se explica tanto por el tamaño en sí de la aglomeración, sino más bien por el mayor peso cuantitativo que en ella tenga el fenómeno migratorio.

Vivienda en renta, migración y movilidad residencial

Al lado de las zonas metropolitanas, son las ciudades fronterizas y las ciudades turísticas las que se caracterizan también por ser los centros urbanos en donde la vivienda en arrendamiento tiene su mayor desarrollo (Coulomb, 2006). Estos tres tipos de aglomeraciones urbanas tienen en común recibir fuertes presiones migratorias. El caso de las ciudades fronterizas es particularmente ilustrativo del papel que puede llegar a cumplir en ciertas ciudades la oferta de vivienda en alquiler.

Llaman la atención los casos de las ciudades de Tijuana y Ciudad Juárez, en donde el parque de vivienda en arriendo se incrementó durante los años noventa en el 80 y el 73%, respectivamente. Conjuntamente analizadas, las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez, Matamoros y Reynosa conocieron un incremento de la oferta de vivienda en arrendamiento de alrededor de 125.000 unidades. Este hecho refleja el incremento de la demanda de vivienda en alquiler que generan los flujos migratorios hacia esas urbes.

El análisis de la muestra del Censo del 2000 permite comprobar esta vinculación entre ciudades con importantes flujos de inmigrantes y la demanda de vivienda en alquiler. Este censo registra 4,1 millones de personas que se mudaron de una entidad federativa¹³ a otra en el quinquenio 1995-2000, más 2,7 millones que lo hicieron de un municipio a otro, dentro de una misma entidad federativa (Conapo, 2001: 147 y ss.). En total, fueron entonces 6,8 millones de personas que cambiaron de domicilio en cinco años.

Si bien la movilidad territorial en México es todavía menor a la de otros países más industrializados¹⁴, es no menos cierto que el país está viviendo una creciente diversificación territorial de las actividades económicas, en particular por el desarrollo de la industria maquiladora (específicamente en las ciudades fronterizas con los Estados Unidos de América), por una parte, y de la expansión de la industria turística (turismo de playa en destinos del océano Pacífico y del mar Caribe), con el consecuente cambio en los flujos migratorios y sus destinos. De ahí que las ciudades fronterizas y los polos turísticos reciban, entre otros centros urbanos, importantes flujos migratorios que buscan satisfacer sus necesidades habitacionales —en una primera instancia— mediante el alquiler de una vivienda.

En efecto, el 55,4% de los hogares que habían cambiado de lugar de residencia entre 1995 y el año 2000 eran inquilinos en el año 2000. El análisis de los motivos dados al encuestador censal pone en evidencia que, para ciertas categorías de migrantes, alquilar una vivienda constituye una alternativa de alojamiento ampliamente mayoritaria (cuadro 3). Es el caso para el 75% de los que cambiaron de lugar de residencia para ir a estudiar y para el 65% de los que migraron por razones de trabajo. En menor proporción, pero todavía muy significativa, aparecen alquilando su vivienda el 49% de los que migraron para casarse o unirse con una pareja.

Constatar que el régimen de la vivienda en arrendamiento se asocia fuertemente con los migrantes recién llegados a una ciudad (en este caso durante los cinco años anteriores al censo) reafirma la vigencia de un fenómeno que se remonta prácticamente a los albores del proceso de urbanización, cuando los campesinos

13 México es una Federación que reúne 31 Entidades Federativas ("estados"), más un Distrito Federal ("ciudad de México").

14 No se toman en cuenta aquí las migraciones México-Estados Unidos, estimadas en la actualidad en 300.000 emigrantes anuales (migración definitiva) y 350.000 trabajadores temporales (Conapo, 2001: 177).

Fue a estudiar	75,4%
Cambió de lugar de trabajo	67,8%
Fue a buscar trabajo	64,9%
Se casó / se unió	49,0%
Total de los que cambiaron de lugar de residencia	55,4%

Cuadro 3. México, año 2000. Porcentaje de los migrantes recientes (cambiaron de lugar de residencia entre 1995 y 2000) que arriendan su vivienda, según la causa de la migración. **Fuente:** Coulomb 2006: 124.

recién llegados a las ciudades encontraban alojamiento en las vecindades de los antiguos cascos urbanos. Sin embargo, hace tiempo que, en la mayoría de las ciudades, el parque del alquiler céntrico, por una parte se saturó y, por otra parte, fue disminuyendo bajo los efectos de la falta de mantenimiento y la degradación física, el desaliento a la inversión generado por la congelación de los alquileres, y la sustitución del uso habitacional por usos más rentables (entre otros factores). Fueron, entonces, nuevos submercados de vivienda en arrendamiento que han ido cumpliendo con esta función de alojar a los migrantes recientes.

¿De inquilinos en el centro a propietarios en la periferia?

Es conocido el análisis propuesto en los años sesenta por John Turner en torno a la “elección” residencial que estarían efectuando los hogares en función de tres prioridades básicas (Turner, 1968):

- la seguridad en la tenencia (que da la propiedad *versus* el arrendamiento),
- la localización de la vivienda (oportunidades localizadas de empleo, redes familiares y sociales territorializadas),
- los satisfactores físicos (espacio habitable, calidad de los materiales, disponibilidad de los servicios urbanos).

El interés del modelo es que propone analizar la movilidad residencial de los más pobres en función de cuatro variables interdependientes:

Espacial: centro ► periferia

Tenencia: inquilino ► propietario

Ciclo de vida: hogar joven ► hogar maduro

Movilidad social: ingresos bajos y/o inestables ► ingresos mayores o estables

Este modelo tuvo también el mérito de replantear la visión que en los años sesenta se tenía de la movilidad espacial de los migrantes, al señalar que en su gran mayoría, antes de llegar a un lote periférico, pasaban por alquilar (o compartir, “arrimarse”) una vivienda en las áreas centrales. Presentaba sin embargo el inconveniente de no incorporar la movilidad de los hogares nativos, pues nuestras investigaciones en ciudad de México (Coulomb, 1991a, 1991b) tienden a mostrar la existencia de patrones de movilidad residencial intraurbana bastante diferentes, según se trate de hogares cuyos jefes nacieron o no en la ciudad.

Distintas investigaciones han podido explicar por qué el acceso a la posesión de un lote periférico (asentamientos irregulares de autoproducción) se da en hogares que han logrado un grado suficiente de integración a la economía urbana y a las redes sociales y políticas, sin la cual es prácticamente imposible acceder a un lote irregular en los nuevos asentamientos periféricos. En contraposición, la vivienda en alquiler, en particular mediante la multiplicación de la oferta de cuartos arrendados en los asentamientos populares consolidados, es la que responde más a la demanda de vivienda de los migrantes recientes.

En cuanto a la hipótesis que el modelo de Turner contribuyó a difundir, según la cual los que alquilan tendrían ingresos inferiores a los de los propietarios, ya vimos que no existe tal correlación. Es más, en nuestras encuestas en asentamientos populares de autoproducción habitacional hemos encontrado que los hogares que acceden a la propiedad en asentamientos de reciente creación tenían un promedio de ingresos significativamente inferior al de los hogares que arrendaban una vivienda en asentamientos populares consolidados.

Pero, sobre todo, nuestras investigaciones apuntan hacia la necesidad de revisar esta idea subyacente al modelo de Turner según la cual el alquilar una vivienda sería una situación transitoria, de paso hacia la propiedad. En el caso de los inquilinatos centrales, encontramos una población de arrendatarios permanentes que, por distintas motivaciones (arraigo y sentido de pertenencia, proximidad del trabajo y de los equipamientos de educación y salud, fortaleza de las redes sociales afectivas y de solidaridad, etc.) no efectúan ese tránsito del arrendamiento céntrico a la propiedad periférica.

Si el modelo de Turner no explica hoy en día la movilidad residencial y espacial de los hogares pobres dentro de las grandes ciudades es porque la continua expansión de las áreas urbanizadas ha hecho estallar, hacia los cuatro puntos cardinales de periferias urbanas cada vez más alejadas y desarticuladas, tanto la vivienda en alquiler como la vivienda autoproducida, en una multiplicidad de submercados fuertemente localizados y diferenciados, entre otros factores, por

las rentas diferenciales de localización (Coulomb, 1994: 71). Conforme las áreas urbanas de las ciudades se están expandiendo, se están formando lo que podríamos llamar “cuencas migratorias”, cuya existencia obliga a matizar la hipotética correlación negativa entre expansión del mercado de suelo periférico y contracción del mercado del arriendo.

En efecto, acceder a la propiedad (posesión) de un lote y una vivienda autoproducida en las nuevas urbanizaciones periféricas no significa solamente el haber concretado el anhelo de la propiedad; implica también costos elevados de localización en términos de gastos monetarios en transporte, además de aceptar por varios años importantes deficiencias en materia de acceso a los servicios y equipamientos urbanos. El “deseo” o el “mito” de la propiedad enfrenta en las grandes ciudades una cruel realidad: los elevados costos en tiempo, dinero y calidad de vida, que pueden llegar a convertir la alternativa de la propiedad en indeseable y hasta imposible de concretar.

En muchas ciudades, la oferta de empleo formal, y sobre todo las oportunidades de ocupación en alguna actividad del sector terciario “informal”, están concentradas en las áreas centrales, mientras que al mismo tiempo estas áreas se están despoblando, en parte por la disminución de la función habitacional, y particularmente por la extinción paulatina de la vivienda en arrendamiento. La resultante es una creciente desarticulación espacial vivienda-empleo, la cual es escasamente respondida por las estrategias de movilidad residencial de los hogares. Varias investigaciones tienden más bien a evidenciar la poca capacidad de la movilidad residencial de los hogares para hacer frente al carácter cada vez más cambiante del empleo de sus miembros, y por ende de su localización.

La vivienda en arrendamiento: desde el centro hacia la periferia

La disminución de la función habitacional de los centros de ciudad se acompaña de un constante desplazamiento de la vivienda en arrendamiento, desde las áreas centrales hacia las periferias, en particular las periferias intermedias consolidadas, de las grandes ciudades. Este fenómeno no puede entenderse si se piensa que el desarrollo periférico de los asentamientos populares de “autoconstrucción”, como también los fraccionamientos y conjuntos habitacionales de viviendas de interés social subsidiada, son sinónimos del acceso generalizado a la propiedad de una vivienda.

Por una parte, un porcentaje significativo de las viviendas de interés social, teóricamente destinadas a la propiedad de sus adquirentes, circula en realidad

sobre el mercado de la vivienda de alquiler¹⁵. Pero la mayor parte del nuevo mercado de vivienda de alquiler bajo se genera, desde hace ya por lo menos dos décadas, en las colonias populares que, por otra parte, constituyen las 2/3 partes de la expansión de los centros urbanos del país.

La expansión del alquiler periférico es un proceso poco (re)conocido y no ha sido todavía tomado en cuenta por las políticas habitacionales¹⁶. Un caso ejemplar es el del municipio de Valle de Chalco - Solidaridad de la zona metropolitana del Valle de México. Este asentamiento, igual que su vecina Ciudad Nezahualcóyotl veinte años antes, nació a principios de los años ochenta mediante una masiva ocupación irregular de tierras por parte de poseionarios autoprodutores. Sin embargo, en el año 2000, a solo veinte años de haberse iniciado el asentamiento, el 27% de sus 325.000 habitantes eran inquilinos. En el municipio vecino de Ciudad Nezahualcóyotl, que fue en sus orígenes presentado como el mayor *slum* existente en el mundo, la condición de inquilinos correspondía, en el mismo año 2000, a la tercera parte de su población (un millón doscientas mil personas).

La vivienda en alquiler acompaña la expansión espacial de las ciudades, conforme sus periferias se van consolidando. En el caso de la zona metropolitana del Valle de México, mientras el 80% de la vivienda en arrendamiento se localizaba en 1980 en la Ciudad Central¹⁷, hoy en día las áreas centrales contienen solamente el 16,4% de la oferta de vivienda en alquiler de la metrópoli; mientras, 44,2% de esta oferta se encuentra en los municipios conurbados del Estado de México. Es decir que en treinta años (1970-2000) la expansión espacial de la metrópoli sobre el territorio de los municipios del Estado de México vecino se acompañó de la creación de una oferta de más de 450.000 viviendas en arrendamiento en estos mismos municipios.

Este desplazamiento de la oferta de vivienda en arrendamiento desde el centro hacia la periferia de las ciudades responde a un doble proceso:

- A. por un lado, la desaparición física de una parte importante del parque de vivienda en alquiler en las áreas centrales;
- B. por el otro, el desarrollo de nuevas formas de producción de vivienda para el alquiler, no reguladas por la legislación en vigor, que ofrecen pésimas condiciones habitacionales a los inquilinos pero que, la más de las veces, constituyen una fuente de ingresos significativa para los “autoprodutores” convertidos en arrendadores, aunque no pocas veces sea de manera temporal (Coulomb, 1991: 145 y ss.).

15 Tratándose de una práctica ilegal, hay pocas evidencias certeras del fenómeno. En 1979, el principal organismo financiador del acceso a la propiedad de viviendas de interés social (Infonavit) llegó a estimar el 23% de “ocupación irregular” de las viviendas financiadas (Coulomb, 1991a: 40).

16 Para el caso de la zona metropolitana del Valle de México, el alquiler periférico ha sido ampliamente estudiado (Coulomb, 1984 y 1991a).

17 Se denomina así a las actuales cuatros delegaciones centrales del Distrito Federal (Miguel Hidalgo, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza y Benito Juárez).

Ambos procesos remiten a la legislación en materia de regulación (“control”) de las relaciones sociales entre propietarios arrendadores e inquilinos. En efecto, la intervención del Estado en un campo que se considera jurídicamente privado¹⁸ ha sido frecuentemente evaluada como la causa del retraimiento de las inversiones privadas y, por ende, de la dramática disminución de la oferta en el mercado formal de la vivienda en arrendamiento. El real impacto de la regulación estatal del alquiler sobre el comportamiento del mercado formal de la vivienda en alquiler ha sido, y seguirá siendo, objeto de muchos debates¹⁹. Lo que sí parece innegable es que gran parte de las nuevas ofertas de vivienda en arrendamiento florecen bajo el signo de la irregularidad legal y fiscal. Este hecho no ha sido suficientemente evaluado en México a la hora de plantear políticas públicas de fomento a la producción de viviendas en arrendamiento.

Vivienda en alquiler y sustentabilidad del proceso de urbanización

Se está difundiendo cada vez más en las esferas gubernamentales mexicanas (Sedue, 1990), pero también en organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, la idea de que una parte significativa de la población urbana no desea, o no puede, acceder a la propiedad de una vivienda. Pero esta convicción creciente no ha llevado todavía a una revisión de las políticas urbanas vigentes. Sin embargo, la problemática de la vivienda en arrendamiento está fuertemente articulada con la dinámica urbana de cada ciudad y, por ende, con las políticas de suelo y la planeación territorial. De hecho, varias aglomeraciones urbanas conocen una escasez creciente de suelo para vivienda, lo que representa hoy el principal obstáculo al desarrollo de dos alternativas del sistema habitacional de bajo costo: a) la vivienda de “interés social” de las instituciones públicas, y b) la autoproducción social de vivienda progresiva. Mientras, la vivienda en arrendamiento, cuando se desarrolla sobre lotes ya incorporados al área urbana, puede salvar en mejores condiciones esta cada vez más aguda limitación.

El desarrollo del “inquilinato periférico” en las colonias populares de autoproducción ha contribuido de forma significativa a la densificación del área urbana, al lado de la multiplicación de “viviendas compartidas” sobre un mismo lote. Parece difícil, sin embargo, proponer que se eleven a rango de política pública las características de este inquilinato periférico, el cual presenta un bastante caótico aprovechamiento del espacio construible, muy fuertes niveles de hacinamiento y varios rasgos de tugurización. La vecindad periférica es a veces peor que la vecindad del inquilinato deteriorado de la ciudad central.

18 En México, los contratos de arrendamiento de viviendas se rigen por el Código Civil y bajo el principio ideológico de la “libertad de contratación” entre las partes.

19 Véanse al respecto los estudios dirigidos, dentro del Banco Mundial, por Stephen Malpezzi (1988) así como los dos números de *Horizontes Urbanos* (*The Urban Edge*) de 1988 y 1991: “El pro y el contra del control de los alquileres” (véanse las referencias en la bibliografía).

En todo caso, la experiencia reciente de la ciudad de México, con un programa masivo de mejoramiento de vivienda, plantea varios desafíos en cuanto a cómo encauzar este proceso de densificación de los asentamientos populares hacia formas de producción de vivienda en arrendamiento, o de “lote compartido,” que sean compatibles con mayores niveles de habitabilidad.

El regreso a la ciudad existente ¿con la vivienda en alquiler?

Desde hace ya unos tres lustros, la política urbana comparte la preocupación del urbanismo globalizado por la sustentabilidad del desarrollo urbano, los inconvenientes de la extensión urbana difusa y fragmentada (*sprawl city, étalement urbain*). Los programas de desarrollo urbano enuncian la necesidad de poner freno a la expansión espacial de las metrópolis mexicanas²⁰ y plantean, más o menos explícitamente, la estrategia de densificación de las áreas urbanas de más antigua urbanización, cuya dinámica común a casi todas las metrópolis es el despoblamiento, la pérdida de la función habitacional y la consecuente subutilización de la infraestructura y de los equipamientos. La apuesta a favor de lo que se ha dado en conceptualizar como “ciudad compacta” plantea la estrategia del “regreso a la ciudad existente”, entendida como el reciclamiento de estructuras edilicias consideradas obsoletas (dársenas, estaciones de ferrocarril, emplazamientos industriales, cuarteles militares, etc. que se encuentran en desuso), la (re)densificación del uso habitacional y, como correlato, la (re)valorización del mercado inmobiliario.

La densificación de las áreas centrales está replanteando, en cada caso y de forma ciertamente diferente, la dinámica urbana y habitacional de la ciudad central, e interroga las políticas públicas que pueden llegar a diseñarse para este espacio. Sin embargo, a pesar del consenso existente en torno a lo deseable de impulsar un proceso de recuperación de las áreas centrales deterioradas y de revalorización del capital social urbano que representan, la mayoría de las ciudades carecen todavía de una política urbana que equilibre los procesos de expansión y de consolidación urbana. Por una parte, siguen prevaleciendo ventajas comparativas que pugnan a favor de la expansión urbana y, por la otra, se carece de estrategias y de instrumentos de acción que permitiesen ir avanzando en lo que se ha dado en llamar el “reciclamiento urbano”, y que preferimos llamar “regeneración urbana”.

Los sectores sociales de mayores ingresos encuentran en la urbanización periférica una óptima segregación socioespacial, condiciones medioambientales generalmente más favorables que en las áreas centrales, y buscan

20 En el año 2005, se consideraba oficialmente que el 56% de la población total, y el 80% de la población urbana, habitan en una de las 56 zonas metropolitanas del país.

en los “centros” o “plazas” comerciales periféricos una centralidad alternativa, “segura” y excluyente, para sus intercambios mercantiles y culturales. Los organismos públicos de vivienda (y los promotores privados), por su parte, prefieren desarrollar sus proyectos de vivienda “social” en las periferias urbanas: facilidad de acceso a la tierra, precios del suelo más bajos, economías de escala (conjuntos habitacionales a gran escala), etc.

Para las mayorías empobrecidas, asimismo, la periferia ofrece la posibilidad de acceder a la propiedad, la cual es fuente de seguridad frente a las coyunturas económicas inestables, mediante el acceso a terrenos con precios accesibles, y lotes más grandes que facilitan la autoproducción progresiva de la vivienda.

Frente a esas fuerzas centrífugas, la revalorización de los centros antiguos aparece siendo “uno de los paradigmas de la planeación y de la gestión de casi todas las ciudades de América Latina” (Mesías y Suárez, 2002: 14). En efecto, si como anotó Fernando Carrión, “el urbanismo que hemos heredado fue construido para la expansión urbana (para) producir ciudad nueva donde previamente no había nada” (Carrión, 1994:155), el “regreso a la ciudad existente” por parte de un nuevo urbanismo implica un cambio importante en las formas de producción de la ciudad. No es de sorprender entonces, y en contra de lo que algunos investigadores afirman observar, que el “retorno” hacia los centros urbanos de las ciudades de América Latina y el Caribe se quede todavía solamente en el discurso de algunos instrumentos de ordenamiento territorial.

En efecto, si reconocemos que una proporción importante de los barrios antiguos son habitados actualmente por una población que se encuentra sumida en la pobreza, a veces en la indigencia, parece utópico pensar que una revalorización de sus espacios pueda llevarse a cabo en su beneficio, en vez de provocar su desplazamiento por grupos sociales económicamente más acomodados (*gentrification*), como lo hizo la renovación urbana en las ciudades norteamericanas y europeas (Smith, 2002).

Puede pensarse, sin embargo, que este fatalismo releva en algo de un excesivo economicismo, pues el caso de la reconstrucción postsísmica en la ciudad de México (1985-1989) ha mostrado que los movimientos de resistencia de la población residente lograron revertir el proceso de despoblamiento y de cambio a usos no habitacionales que padecían, desde décadas atrás, los barrios céntricos de la capital mexicana. Este caso es ejemplar pues la reconstrucción postsísmica abrió una alternativa, que las fuerzas sociales desatadas por el éxito mismo de la reconstrucción siguieron consolidando hasta el día

de hoy: la consolidación de la función habitacional de los barrios populares céntricos para las mayorías de bajos ingresos (incluyendo a las clases medias empobrecidas).

La experiencia mexicana (45.000 viviendas rehabilitadas o reconstruidas para una población residente de bajos ingresos en el corazón de la ciudad capital en solo dos años) mostró además que tiene que compatibilizarse el uso habitacional con los usos terciarios que también caracterizan los barrios céntricos. Se aprendió, de forma tensa y conflictiva, en torno a la doble tarea de consolidar la función habitacional y de reconstrucción de un espacio pluri-funcional, aceptando, por ejemplo, reconstruir “accesorias” (en México: locales artesanales, comerciales o de prestación de servicios personales) y no solamente viviendas.

Pero esta misma experiencia de renovación habitacional en beneficio de residentes de bajos ingresos se hizo sobre la base de convertir inquilinos en propietarios. Es decir, la política habitacional ha actuado, ahí como en la periferia, enarbolando el lema de “todos propietarios”, condominizando predios aun de menos de 200 metros cuadrados e hipotecando una verdadera reforma y reestructuración urbana en esta zona. En efecto, se heredó a las generaciones futuras una verdadera bomba de tiempo: dentro de veinte o cuarenta años no se estará negociando ahí la regeneración urbana con algunos millares de propietarios, sino con varias decenas de miles... En realidad, y es la última reflexión que quisiera proponer aquí, este sesgo hacia la propiedad, por parte de los programas de regeneración habitacional en ciudad de México, encuentra su razón de ser en la ausencia de una política de mejoramiento del parque habitacional existente, política que —en caso de llevarse a la práctica— tendría que enfrentar la cuestión de las deficientes condiciones de habitabilidad de las vivienda de renta baja.

Arrendamiento y mejoramiento del parque habitacional existente

Los textos clásicos sobre las pésimas condiciones que presentaba el inquilinato donde se alojaban las masas urbanas laboriosas del capitalismo dimitonómico, así como los estudios posteriores sobre la degradación y nulo mantenimiento de este vetusto parque de vivienda en arrendamiento, hicieron asociar, en la opinión pública, vivienda en alquiler y pésimas condiciones habitacionales. Sin embargo, no parece existir una relación significativa entre

el régimen de tenencia de la vivienda y la calidad de la misma: 18% de las viviendas, sean o no propiedad de sus habitantes, presentan en México una calidad de habitabilidad muy mala o mala (cuadro 4). Esta ausencia de correlación refleja el hecho de que la “vivienda en alquiler” no es una categoría de análisis homogénea sino que engloba un conjunto de situaciones habitacionales muy diferentes.

	Muy mala	Mala	Regular	Buena	Total
VIVIENDA EN ARRIENDO					
Zonas metropolitanas	1,4%	11,1%	29,3%	58,2%	100%
Ciudades medias	5,7%	16,2%	30,5%	47,6%	100%
Ciudades pequeñas	12,5%	24,8%	32,1%	30,6%	100%
Promedio total de viviendas dentro del Sistema Urbano Nacional	4,0%	14,1%	29,3%	52,6%	100%
VIVIENDA EN PROPIEDAD (Promedio total de vivienda dentro del Sistema Urbano Nacional)	5,5%	12,8%	23,9%	57,8%	100%

Cuadro 4. México 2000. Índice de calidad de la vivienda según el tipo de tenencia en las ciudades del Sistema Urbano Nacional.
Fuente: Elaboración propia, a partir de la muestra del Censo de 2000.

En el discurso de las políticas, hay conciencia de que la conservación, la rehabilitación y el mejoramiento del patrimonio habitacional existente son acciones congruentes con la escasez de recursos públicos y privados destinados a satisfacer las necesidades de vivienda. Pero la realidad es que las acciones e inversiones, tanto de los organismos públicos como del capital inmobiliario en México, se centran casi por completo en el financiamiento y la construcción de viviendas nuevas (Coulomb y Schteingart, 2006: 507).

Sucede que los sistemas administrativos y financieros, que la reglamentación constructiva, el desarrollo tecnológico y la industria de la construcción se han preocupado por una mayor eficiencia y productividad aplicadas a la producción de viviendas nuevas. Lo hemos visto en los programas de reconstrucción postsísmica en ciudad de México, cuando centenares de inmuebles inicialmente programados para ser rehabilitados fueron finalmente demolidos y sustituidos por nuevas edificaciones. El argumento (¿o simple pretexto?) fue que la rehabilitación tenía costos superiores a la construcción nueva.

El mejoramiento habitacional tiene que asumir, por otra parte y en no pocos casos, el desafío que representa la problemática de la vivienda en arrendamiento. ¿Cómo interesar a los propietarios arrendadores en el mejoramiento de su llamado “patrimonio”? ¿Cómo lograr la participación de los inquilinos en el mejoramiento urbano y habitacional de su hábitat? Las respuestas a estas preguntas no hacen parte todavía de la política habitacional. Esta política se sigue guiando por el acceso universal a la propiedad. No se trata aquí de desconocer los incentivos financieros y fiscales que en su momento la política habitacional destinó a las inversiones en vivienda de alquiler y que los representantes de los propietarios y administradores de bienes inmuebles juzgan siempre insuficientes (Canaco, 1986). Pero podemos preguntarnos si el sector inmobiliario de alquiler ha respondido a estos incentivos con mayores inversiones para conservar, mejorar o rehabilitar su “patrimonio”; o si, más bien, los ha utilizado solamente para mejorar la rentabilidad de su capital inmobiliario.

En realidad, las políticas públicas asumen —aunque sin afirmarlo así— que el mejoramiento del acervo habitacional existente pasa forzosamente por la generalización de la propiedad de la vivienda. La propiedad, el “patrimonio para los hijos”, sería un aliciente suficiente para invertir en la conservación y mejoramiento de la vivienda. Fuera de que varios investigadores han demostrado que tal correlación no existe, queda el hecho de que la vivienda en alquiler sigue imponiendo su presencia contundente en las grandes ciudades y, mientras no se tenga una estrategia para su mejoramiento, este importante patrimonio habitacional se seguirá deteriorando.

Nuestras investigaciones apuntan, sin embargo, hacia otra razón de ser de la ausencia de una política pública dirigida a la conservación o mejoramiento de la habitabilidad de la vivienda en arrendamiento. Se trata del escaso conocimiento de cuáles son las lógicas de actuación de esos actores, sin embargo estratégicos, que son los propietarios arrendadores. En primer lugar porque están lejos de representar un grupo social homogéneo.

Al lado de la promoción inmobiliaria de arrendamiento que hasta los años setenta produjo una buena parte de la oferta del alquiler de bajo costo, existió siempre una significativa oferta de otro tipo, hoy posiblemente mayoritaria, que no se apoya sobre la lógica “capitalista” de la rentabilidad de un capital inmobiliario (la rentabilidad del tugurio), sino sobre una lógica que podríamos llamar “patrimonialista”. Nos referimos no solo a estos arrendadores que lo son por haber heredado su(s) propiedad(es), sino sobre todo a una multitud de pequeños inversionistas que actúan en cada uno de los submercados de la vivienda en

arrendamiento, incluidos los submercados de alquiler bajo. Son el soporte, en particular, del fenómeno antes mencionado del alquiler de vivienda de interés social, cuya adquisición subsidian los distintos fondos públicos de vivienda. Este arrendamiento patrimonialista, por lo general no declarado, logra ofrecer vivienda de alquiler relativamente accesible a un segmento de las mayorías de bajos ingresos.

El arrendamiento “patrimonialista” se distingue de una tercera lógica de producción de vivienda de alquiler, la cual hemos designado como arrendamiento “doméstico”, y cuya existencia y principales características hemos podido explorar en algunas investigaciones (Coulomb, 1984, 1991a). Este tercer tipo de arrendamiento alimenta una parte significativa del mercado informal de alquiler de bajo costo. Constituye, para sus productores, una forma de complementar sus ingresos, mermados por las constantes pérdidas del poder adquisitivo, el subempleo y el desempleo. Por su fuerte articulación con las estrategias populares de sobrevivencia económica, y por el hecho de que su difusión o retraimiento depende mucho de los ciclos económicos y de las necesidades (cambiantes) de espacio habitable de cada hogar arrendador, hemos llamado “doméstico” a este tipo de arrendamiento.

Cualquier política dirigida a la vivienda en arrendamiento para los sectores de bajos ingresos debe (re)conocer la existencia del alquiler doméstico, así como las condiciones que favorecen su desarrollo. Lo difícil consiste en definir cuáles son los objetivos que debería perseguir una política pública al respecto. Dada su situación de irregularidad, este tipo de arrendamiento es impermeable a incentivos que impliquen el cumplimiento de normas y reglamentos. Todo parece indicar que el necesario mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del arrendamiento doméstico pasa por el mejoramiento global de los asentamientos populares que lo producen.

Es decir, y esperamos haber aportado argumentos en ese sentido, la oferta de vivienda en arrendamiento de bajo costo está muy fuertemente articulada con las distintas formas de producción de la vivienda popular en propiedad. De hecho, los programas de “vivienda en alquiler con opción de compra”, que el Estado mexicano suele ofrecer con cierta regularidad (sin encontrar una respuesta consistente) reconocen, aunque de forma limitada, esta aparente paradoja. El mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los inquilinos de bajos ingresos pasa entonces por el mejoramiento del hábitat popular en general, sea de arrendadores o arrendatarios. Es probable que dicho mejoramiento deba centrarse no tanto en la vivienda misma, sino en el mejoramiento de la infraestructura así como en el acceso de tod@s a los servicios y a los equipamientos urbanos.

Bibliografía

Banco Mundial (1988 y 1991), “El pro y el contra del control de los alquileres”, en Revista Horizontes Urbanos, vol. 12 y 15, núm. 8 y núm. 7.

Cámara Nacional de Comercio de la ciudad de México, Canaco (1986), *¿Podrá evitarse la desaparición de la vivienda para arrendamiento?*, México, Canaco.

Carrión, F. (2001), “Medio siglo en camino al tercer milenio: los centros históricos en América Latina”, en Centros Históricos de América Latina y el Caribe, Fernando Carrión (edit.), Quito, Unesco / BID / Flasco: 29-92.

Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, Celade (2002), *Propuesta de indicadores para el seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Cepal, Serie Población y Desarrollo 26.

Consejo Nacional de Población, Conapo, (2001), *Programa Nacional de Población 2001-2006*, México, Conapo.

Coulomb, R. (1984), *La vivienda de alquiler en zonas de reciente urbanización. El caso de la zona metropolitana de la ciudad de México, 1970-1982*, Medellín, Programa de Estudios de Vivienda en América Latina, Peval, Universidad Nacional de Colombia.

_(1988), “Vivienda en renta y dinámica habitacional en la ciudad de México”, en Procesos habitacionales en la ciudad de México, Universidad Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología: 141-182.

_(1991a), *¿Todos propietarios? Vivienda de alquiler y sectores populares en la ciudad de México*, México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, Cenvi.

_(1991b), “Investigaciones sobre el submercado del alquiler de viviendas para sectores populares en la ciudad de México”, en Alojamiento para sectores populares urbanos. Buenos Aires, Montevideo, San Pablo y México, Rubén Gazzoli (edit.), Buenos Aires, Proha cuaderno 2, Editorial Plus Ultra: 141-182.

_(1994), “Vivienda en renta, dinámica habitacional y periferia urbana”, en Cambios económicos y periferia de las grandes ciudades. El caso de la Ciudad de México, Daniel Hiernaux y François Tomas (edits.), México, IFAL / Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco: 62-78.

_(2006), “La vivienda en arrendamiento”, en Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy, René Coulomb y Martha Schteingart (edits.), México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa: 115-148.

Coulomb, R. Schteingart, M. (2006), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Miguel Ángel Porrúa librero-editor.

Gilbert, A. (1983), “The tenants of Self-help Housing: Choice and constraint in the Housing Markets of Less Developed Countries”, en Development and change, vol. 14: 449-477.

Gilbert, A. y Varley, A. (1988), *Housing tenure and the urban poor in third World Cities*, Londres, University College London, Report submitted to the Overseas Development Administration.

Lindón, A. (2005), “*El mito de la casa propia y las formas de habitar*”, en revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Scripta Nova, vol. IX, núm. 194, Universidad de Barcelona.

Malpezzi, S. et ál. (1988), *Measuring the Costs and Benefits of Rent Control: Case Study Design, [discussion Paper]*, Nueva York, The World Bank, Report INU 24.

Mesías, R. y Suárez Pareyón, A. (2002), *Los Centros Vivos. Alternativas de hábitat en los Centros Antiguos de las ciudades de América Latina*. La Habana, Lima, México, Montevideo, La Habana / Ciudad de México, Cytod, Red XIVb Viviendo y Construyendo.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Sedue (1990), *La vivienda en arrendamiento en México*, México, Sedue.

Smith, N. (2002), “*New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy*”, en Antipode, vol. 34, núm. 3: 427-450.

Sudra, T. (1980), “*Inquilinos que no pagan alquiler*”, en Cidiv, año 2, núm. 12.

Turner, J. F.C. (1968), “*Housing priorities, settlements patterns and urban development in modernizing countries*”, en Journal of the American Institute of Planners, num. 34: 354-363.

Diez tesis sobre los pobres y el alquiler de viviendas

Roberto Briceño-León

Sociólogo, doctor en ciencias, profesor de escalafón de la Universidad Central de Venezuela. Desde 1993 dirige el Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) y desde 1995 coordina el Observatorio Venezolano de Violencia. Es investigador Nivel IV del Sistema Nacional de Investigación de Venezuela (PPI).

Correo electrónico: bricenoleon@gmail.com

Resumen

El alquiler de vivienda para los sectores de menores ingresos de la sociedad es un fenómeno muy poco estudiado y con muchos prejuicios en su interpretación. Este artículo se propone refutar cinco tesis que considera erróneas y que perturban la comprensión del fenómeno, a saber: 1. Toda familia debe ser propietaria de su vivienda. 2. Los pobres informales no alquilan vivienda. 3. El alquiler de vivienda es una forma de explotación de propietarios ricos sobre inquilinos pobres. 4. La vivienda informal no puede ser alquilada por su condición deleznable. 5. El alquiler de vivienda para los pobres es un mercado salvaje, sin normas. Y en contrapartida se propone sostener cinco tesis cuya formulación contribuye a mejor comprender y proponer adecuadas políticas: 1. El arrendamiento es parte importante de las soluciones de vivienda. 2. Los pobres no son solo consumidores, sino productores de vivienda en alquiler. 3. El alquiler informal es singular no por el bien transado, sino por la relación social existente. 4. La libertad para arrendar es esencial para el mercado de vivienda en alquiler para pobres. 5. Con el alquiler, los pobres están aportando a la solución del problema de la vivienda de otros pobres.

PALABRAS CLAVE:

*Vivienda,
alquiler,
propiedad,
pobres,
informalidad,
libertad.*

Las viviendas en alquiler para los pobres tienen mala fama. Son como la oveja negra de la familia; para los planificadores y los políticos, incluso para los académicos, se trata de ese pariente incómodo, cuya existencia se sabe y se acepta a regañadientes, pero nadie quiere aparecer a su lado en la fotografía del grupo.

En América Latina se estima que es indigno o maluco alquilarles vivienda a los pobres y necesitados. Es como hacer negocio con el hambre de los demás. El mercado de vivienda en alquiler se considera explotador e inhumano y, en las representaciones mentales que se tienen sobre la vivienda en alquiler en la cultura popular, hay escenas terribles, quizá derivadas de las viejas películas del cine mexicano o argentino, donde aparece, en blanco y negro, una familia con unos niños mocosos que lloran y que, en una noche fría y lluviosa, son desalojados y dejados a la intemperie, con sus maletas y pocos muebles, por un casero vil y desalmado.

Por supuesto, nadie quiere fotografiarse con una propuesta de vivienda de ese tipo. Pero a pesar de que las películas en blanco y negro ya desaparecieron y el mercado de alquiler contemporáneo tiene muy poca relación con lo que fue a inicios del siglo pasado, la representación continúa vigente. Y no solo eso, sino que mantiene tanta fuerza que ni los académicos ni, menos aún, los políticos se atreven a desafiar de manera abierta esa imagen y a corregir las políticas erróneas que de allí se derivan.

Una parte importante de ese temor se funda, debemos reconocerlo, en el desconocimiento del mercado de alquiler de vivienda entre los pobres de las ciudades latinoamericanas. Hay muy pocos estudios; las investigaciones al respecto, aunque muy valiosas, han sido escasas y distanciadas en el tiempo (Jaramillo y Parias, 1995; Coulomb y Sánchez, 1991; Camacho y Tarjan, 1991; Gilbert et ál., 1993; Gilbert, 2003). Una muestra más del desinterés por el tema, las dificultades de financiamiento de proyectos o la vergüenza que produce el estudiarlo.

En general se considera que el mercado de viviendas en alquiler entre los pobres es un subproducto degradado de la miseria. Predomina la idea de que las viviendas son precarias y en estado físico deleznable o inadecuado. Además, representan la suma de las ilegalidades. Si ya es ilegal construir una vivienda en una favela, tugurio o villa, tener la pretensión adicional de alquilarla resulta exagerado a nuestro pensar. Las viviendas ilegales de los pobres se aceptan si son usadas para satisfacer una necesidad, pero utilizarlas para hacer negocio y alquilarlas se considera un abuso.

El mercado —o submercado— de alquiler de viviendas populares, el que ocurre en las zonas informales de la ciudad, se considera, además, un mercado sin normas, sin reglas, una expresión del capitalismo salvaje, de la jauría humana o, al menos, de la arbitrariedad del poder.

En el presente texto presentaré un grupo de diez ideas que considero se deben refutar o sostener acerca del mercado informal de vivienda. Para facilitar su presentación y posterior discusión las he formulado en forma de tesis, es decir como opinión y conclusión sintética de una idea generalizada o una propuesta.

Para poder sostener o refutar la tesis tomaré en consideración y como evidencia los recientes estudios que hemos realizado en el Laboratorio de Ciencias Sociales (Lacso) y en el Centro de Ciudades de la Gente de la Universidad Central de Venezuela. Han sido parte de las investigaciones sobre el submercado informal de vivienda que ha coordinado Pedro Abramo (2003) y en las cuales hemos participado investigadores de Argentina (C. Cravino), Brasil (P. Abramo), Colombia (A. Parias), México (A. Iracheta), Perú (J. Calderón) y Venezuela (T. Bolívar, I. Rosas, A. Camardiel y O. Ávila).

Cinco tesis equivocadas

Acerca del mercado de alquiler de viviendas, entre o para los pobres, existe un conjunto de creencias en la cultura de América Latina que son una suma de principios, valores, desconocimiento o prejuicios. Nos parece que hay cinco ideas que deben ser refutadas por incorrectas o inadecuadas, por no compadecerse con lo que sostenemos existe en la realidad o por no contribuir a mejorar ni la comprensión del problema desde una perspectiva intelectual, ni la búsqueda adecuada de soluciones prácticas.

Las cinco tesis que sostenemos están equivocadas son:

1. Toda familia debe ser propietaria de su vivienda.
2. Los pobres informales no alquilan vivienda.
3. El alquiler de vivienda es una forma de explotación de propietarios ricos sobre inquilinos pobres.
4. La vivienda informal no puede ser alquilada por su condición deleznable.
5. El alquiler de vivienda para los pobres es un mercado salvaje, sin normas.

Veamos a continuación y en detalle cada una de ellas.

Primera: Toda familia debe ser propietaria de su vivienda

La aspiración a la vivienda propia se ha difundido de manera notable en América Latina y junto con la educación de los hijos fue la gran ambición de la población pobre de las urbes latinoamericanas. La ciudad venía asociada a un conjunto de expectativas de servicios (en especial, la salud y la educación), de

derechos (seguridad y libertad) y de bienes (los electrodomésticos) y la vivienda como representación evidente de haberse ganado el derecho a la ciudad.

Como la aspiración a una vivienda propia no resultaba alcanzable en el mercado formal, los pobres se las ingeniaron para crear su propia solución y su propio mercado, mediante la construcción de sus hogares en las zonas informales. Para la clase media la meta de la vivienda propia ha ido pareja a su formación y crecimiento, pero las posibilidades de alcanzarla han sido muy diferentes en el tiempo y entre los países. La clase media ha tenido la ventaja de poder acceder al crédito hipotecario a largo plazo y, por lo tanto, disfrutar el bien antes de pagarlo, situación que nunca ha sido posible para los pobres, salvo en la oferta de vivienda del Estado y con “propósito social”, pues ellos han sido excluidos del mercado del crédito hipotecario. En contraste, la clase media no ha tenido la libertad de los pobres de poder construirse su propia casa en un sector informal, en una favela, pues los límites culturales y sociolegales se lo han impedido. Pero cada grupo, a su modo, ha vivido la meta de tener techo propio como una aspiración individual y familiar muy importante.

Sin embargo, esa meta, que a nivel individual es perfectamente legítima y merece apoyo social e institucional para alcanzarla, no tiene por qué convertirse en una meta dominante de la sociedad y excluyente de otras acciones y políticas de vivienda, ni tiene por qué ser la única manera de tener acceso a suelo y techo en la ciudad. Una sociedad no es mejor ni su gente tiene mejor calidad de vida por ser propietaria de su vivienda, aunque esta condición les da muchos beneficios, seguridades y libertades a las personas. Lo que aumenta la calidad de vida es tener acceso a una vivienda adecuada, no ser su propietario, y la demostración más clara es la existencia de miles de viviendas informales que no tienen propiedad de la tierra, sino posesión. Claro, sería mejor que poseyeran la tierra, pues eso les daría muchas ventajas, pero su ausencia no ha sido óbice para disfrutar del inmueble.

Hay múltiples grupos sociales que requieren vivienda y que no tienen por qué ser forzados a adquirirla, incluso si son solventes. Hay personas y familias que llegan a vivir en una ciudad donde pretenden permanecer por un periodo de tiempo restringido o determinado, unos meses o unos años, y que necesitan tener acceso a una vivienda diferente de un hotel. Otras personas pueden considerar que no es una opción económica buena comprar, sino alquilar, como ha sucedido en el pasado (Shelton, 1968). Ellas necesitan de la existencia de mercado de viviendas en alquiler y la opción de la compra no es válida.

Pero hay, además, otras personas y familias que aun pretendiendo permanecer en una ciudad de manera indefinida, pueden no escoger comprar una

vivienda sino, en ejercicio pleno de su libertad, usar ese capital para otro propósito. En una investigación que realicé hace unos años sobre los valores del trabajo y de la riqueza, incluimos en la encuesta una pregunta dicotómica donde forzábamos al entrevistado a decidir sobre el uso que le daría a una cantidad de dinero adicional que recibía de manera inesperada. Le preguntábamos qué haría, si comprarse una vivienda o invertir en un negocio. Fue interesante constatar que las dos terceras partes de los entrevistados que no tenían casa propia (o estaban insatisfechos con la que tenían) escogían comprarse una vivienda, y una tercera parte seleccionaba invertir en un negocio. Cuando exploramos con técnicas de análisis factorial quiénes eran los que seleccionaban la opción de invertir en un negocio se pudo observar que eran los individuos con mayor orientación empresarial y capacidad de diferir la recompensa. Y al ser consultados en los estudios cualitativos sobre su escogencia, el razonamiento esgrimido apuntaba a mostrar una secuencia gradual de metas, pues las personas decían que con el negocio podían tener más dinero y con el dinero podrían entonces comprarse una mejor vivienda, por lo que, mientras tanto, preferían seguir viviendo en alquiler (Briceño-León, 1996; 2006).

Y finalmente hay etapas en la vida de la familia que pueden corresponder a modos diferentes de ocupación de las viviendas. Hay individuos, hombres o mujeres, que abandonan el hogar paterno y desean vivir solos antes de casarse a la espera del momento adecuado para formar una familia, y aunque se abren a la vida todavía no han definido dónde quisieran o pudieran trabajar y habitar de manera permanente y, por lo tanto, mucho menos desean comprar una vivienda. Algo similar ocurre con las parejas recién casadas; están iniciando la formación del hogar, no han logrado acumular capital para la cuota inicial en la compra de una vivienda, ni tampoco tienen experiencia crediticia, ni antigüedad laboral como para poder acceder a un crédito formal o informal que les permita adquirirla. Pero sí tienen ingresos suficientes para alquilar una casa sin comprometerse con ese inmueble.

Todo lo antes brevemente expuesto procura mostrar que hay una demanda importante de viviendas en alquiler que no le resta importancia a la aspiración de techo propio, pero sí al carácter universal que se le ha pretendido dar como valor guía de las políticas de vivienda.

Segunda: Los pobres informales no alquilan viviendas

La magnitud de las viviendas en alquiler varía mucho entre uno y otro país de América Latina. En todos hay más viviendas propias que en alquiler, pero las proporciones cambian pues naciones como Argentina, Perú o Venezuela tienen

cinco veces más viviendas en propiedad que en alquiler; en otras como México, Chile y Brasil las viviendas propias triplican las de alquiler, mientras que en Bolivia y Ecuador no llegan a duplicarlas, es decir, hay muchos más hogares que viven en arriendo (Briceño-León, 2008).

Pero estas cifras parecieran referirse siempre al mercado formal de vivienda, ya que se piensa que en el mercado inmobiliario informal no se alquila. En Venezuela teníamos la misma concepción y cuando en el año 2006 hicimos el estudio del mercado en Caracas nos encontramos con la sorpresa de que el 70% de las operaciones inmobiliarias que se habían realizado en el mercado informal habían sido de arrendamiento de viviendas. Veinte años antes, un estudio llevado a cabo por Camacho y Tarjan (1991) había mostrado ya la relevancia del alquiler entre los pobres, y en ese mismo estudio realizado en diversas ciudades de Latinoamérica se encontró que en todos los países, aunque con porcentajes variables, el alquiler era una alternativa de vivienda para los pobres (Gilbert et ál., 1993).

Lo que en otras partes del mundo pareciera ser lo más común y aceptado, que los pobres son los que alquilan vivienda, resulta una novedad en América Latina. La autoproducción de vivienda generalizada había llevado a una creencia errónea de que los pobres no arrendaban viviendas. Si alguna vez, al inicio del proceso de urbanización informal, esto fue verdad, ya no lo es. Dos factores pueden haber contribuido al incremento del alquiler: el primero es la escasez de terrenos en las zonas centrales de la ciudad y el segundo, el aumento de la densidad en las zonas de vivienda informal. La disponibilidad de los terrenos donde es posible invadir o comprar un lote de tierra para poder construirse una vivienda propia es cada vez menor o estos se encuentran cada vez más alejados del centro de la ciudad. Por lo tanto, en el momento de comprarlos se evalúan los costos de transporte a los centros de trabajo en dinero y tiempo de traslado. Por otra parte, muchas de las zonas de ocupación informal surgieron en terrenos centrales y cercanos a los servicios de infraestructura, salud y educación ya consolidados de la ciudad, a los centros de trabajo y a los medios de transporte colectivo, como metro o líneas de buses. Adicionalmente, en esas zonas ha ocurrido un proceso de construcción masivo de segundos, terceros o hasta sextos o décimos pisos. Todas las familias han procurado construir al menos un piso adicional en su casa o la han ampliado ocupando todo el terreno de la parcela. De ese modo han podido cubrir sus necesidades de techo o las de sus hijos y, al mismo tiempo, ha aparecido una cantidad grande de nuevas viviendas que es posible ofrecer en alquiler. Esta oferta de inmuebles, ubicados en zonas centrales y privilegiadas en términos

de servicios, mercado de trabajo y transporte, ha fomentado el alquiler e impulsado el incremento de los cánones de arrendamiento que se pagan en las zonas informales.

Tercera: El alquiler de vivienda es una forma de explotación de propietarios ricos sobre inquilinos pobres

Esta creencia alimentada por el imaginario televisivo y la parte atrasada de la izquierda política, que todavía cree que la solución a la carencia habitacional se va a encontrar leyendo el texto del “Problema de la Vivienda” de Federico Engels, sigue recreando el mito del casero explotador de pobres. Lo singular del alquiler en América Latina es que los pobres no ingresan al mercado formal de alquiler de vivienda, ellos no tienen la posibilidad de ser explotados por los ricos, porque, simplemente, estos no les alquilan los inmuebles. Los pobres están excluidos, pero no explotados por ese mercado de arrendamiento y esos propietarios adinerados.

Entonces, ¿quién les alquila a los pobres? La respuesta es muy sencilla: otros pobres. En el mercado informal de vivienda, tanto propietarios como inquilinos forman parte del mismo grupo social. En el estudio que hicimos en Caracas encontramos unos resultados que evidencian esta situación: en el 29% de las viviendas arrendadas, es decir en una tercera parte, el inquilino vivía en la misma casa que el propietario. Es decir, el procedimiento era ceder una parte de la vivienda propia como casa en alquiler para el usufructo de otros. Esto podía suceder porque la persona ya no necesitaba de ese espacio pues habían ocurrido cambios en la familia, tales como que los hijos se habían casado y marchado del hogar, con lo cual dejaban un lugar sobrante que podía ser alquilado. O el espacio no sobraba, sino que la familia dormía en menos cuartos, incluso hasta el hacinamiento, para poder ofrecer una parte de la vivienda en alquiler a terceros y así obtener un dinero adicional necesario para sobrevivir, bien sea porque el jefe del hogar había perdido el empleo y no tenían ingresos o porque, como también lo pudimos observar en los casos de viudez, el hombre sostén económico de la familia había fallecido y el arrendamiento era una forma de sobrevivir de la familia.

En ese mismo estudio encontramos que el 16% de los inquilinos vivían en la misma edificación que el propietario. No en la misma casa, sino en la misma estructura física: al lado, arriba o abajo, pues se trata de extensiones adicionales de la vivienda que son ofrecidas para alquiler. En estos casos hay una puerta totalmente independiente, pero, al final es la misma vivienda que ocupa el dueño. Y, finalmente, en el 23% de los entrevistados que vivían en alquiler el dueño de

la vivienda vivía en la misma comunidad, en el mismo barrio o favela, es decir era un habitante más de la zona, con las mismas características sociales y económicas de sus inquilinos.

Al sumar esos tres porcentajes, uno encuentra que el 68%, es decir dos de cada tres propietarios, tienen la misma condición social que sus inquilinos. Ambos representan una suerte de imagen en espejo los unos y los otros. Aunque, cuando observamos los promedios de ingresos familiares de propietarios e inquilinos, pudimos constatar que estos últimos tenían un ingreso mensual levemente superior. Y es comprensible que así sea, pues se corresponden a momentos de la vida diferentes, los inquilinos son más jóvenes y si pueden alquilar una vivienda es porque tienen un ingreso monetario bueno que les permite gastar en arrendamiento, mientras que los propietarios alquilan por necesidad y, en muchos casos, no tienen otra fuente de ingreso que la renta que reciben. Es importante destacar que unas características similares se han encontrado en estudios realizados sobre el tema en zonas muy distantes como Indonesia (Kristin, 1989).

Con estas características es claro que los propietarios de las viviendas en alquiler no son unos ricos que explotan a los pobres; son otros pobres más.

Cuarta: La vivienda informal no puede ser alquilada por su condición deleznable

Aunque en muchos países se continúa llamando a las viviendas del sector informal como “ranchos”, “tugurios” o “villa miseria”, la realidad es completamente distinta. Abundantes estudios desde hace varias décadas muestran tanto las cualidades físicas de las viviendas, como el esfuerzo descomunal que para sus propietarios ha representado construirlas sin apoyo técnico ni financiero (Bolívar, 1995; Bolívar y Baldó, 1995).

Levantadas a punta de ingenio, ahorro y trabajo, las viviendas informales constituyen un inmenso capital de la sociedad. Los estudios han mostrado que la vivienda informal tiene un proceso continuo de mejoría que dependiendo de las condiciones generales de la sociedad y del ingreso particular de los propietarios puede ser más lento o más rápido, pero los pobres van invirtiendo en su vivienda, pues saben que es una riqueza que desean mantener y mejorar (Calderón, 2005; Rosas, 2004).

En el estudio que hicimos sobre el mercado inmobiliario informal de Caracas encontramos que las viviendas alquiladas eran construcciones de muy buen nivel y cuyas tres cuartas partes tenían más de un piso de construcción (el 28% tenía dos pisos, el 28% tenía tres pisos y el 10% tenía cuatro o más

pisos), es decir unas edificaciones sólidas como las que pueden encontrarse en el mercado formal (Bolívar et ál., 1994).

Por lo tanto, intentar prohibir su alquiler o penalizar su arrendamiento no puede nunca sustentarse en las condiciones de las edificaciones, sino en otras concepciones o prejuicios de la población y las autoridades.

Quinta: El alquiler de vivienda para los pobres es un mercado salvaje, sin normas

Como el mercado informal se desenvuelve al margen de la legislación urbana y de arrendamientos existente en la ciudad formal, se tiende a pensar que es un mercado sin norma, un reino de la arbitrariedad y del abuso, un terreno donde priva la ley del más fuerte. La realidad es completamente distinta. El alquiler informal está regido por un conjunto de normas que no son leyes, pero que regulan de igual manera, y muchas veces con mayor eficiencia, la relación entre los actores. Son mecanismos consensuales donde el pacto tiene “fuerza de ley”, pues las personas las respetan ya que en ejercicio de su libertad lo acordaron. No es una ley que, como imposición externa, proviene de terceros, sino que las personas la aceptan con el grado de libertad que se permite en una relación en la que los actores son bastantes iguales. Nunca es posible pensar en una contratación en plena libertad, pues hay necesidades e intereses enfrentados, hay desigualdad en el poder y en la capacidad de imponer condiciones. Pero, aún así, como las diferencias sociales entre propietario y arrendatario no son muy grandes, tampoco lo son las magnitudes del poder detentado, entonces hay una posibilidad mayor de generar acuerdos donde la voluntad se expresa con bastante libertad.

Quizá la demostración más clara de ese mundo social normado es la forma de establecer los contratos de arrendamiento. La cultura jurídica lo que hace es poner en palabras las normas que rigen la vida social, por eso el derecho son palabras, y los contratos expresan, en palabras, la formalización de las normas. Es interesante destacar que en el estudio llevado a cabo en Venezuela, donde el alquiler informal es ilegal de acuerdo con las leyes vigentes y varios decretos del gobierno, todos los inquilinos que habían pactado un arriendo en el año anterior dijeron tener un “contrato” de arrendamiento con reglas claras establecidas; y la mitad de esos contratos había sido elaborada por escrito y firmada por las dos partes en abierta violación de las leyes, pero en completa consonancia con las normas de ese grupo social.

Estos contratos —tanto los verbales como los escritos— tenían cláusulas muy similares al resto de acuerdos de arrendamiento: fijaban el canon de alquiler,

el tiempo de duración, las condiciones de su finalización o renovación y los mecanismos y criterios para incrementar el monto que, como renta, se pagaba por la vivienda. Lo singular es que en la mayoría se estipulaba un incremento del pago del alquiler cada seis meses o un año, en abierto desafío a la legislación vigente y aplicada en el mercado formal, puesto que por decretos sucesivos del gobierno nacional los alquileres estaban “congelados” y no podían ser aumentados.

El alquiler informal funciona con un conjunto de reglas que no pueden ser calificadas de salvajes ni arbitrarias; bien al contrario, parecieran ajustarse a una dinámica mucho más realista que las leyes de alquiler del mercado formal. Obviamente uno pudiera estar en desacuerdo con algún tipo de normas aplicadas en el mercado informal, como puede ocurrir con las leyes formales; lo importante es destacar que la normativa existe y que el hecho de que sea disímil o contraria a las leyes vigentes, no significa anomia sino, en cualquier caso, pluralismo jurídico en el área del mercado inmobiliario informal.

Cinco tesis para sostener

La contraparte de las tesis equivocadas son otras cinco que postulamos como correctas y que deseamos plantear como realidad y guías de orientación para las políticas de vivienda en alquiler para la población de bajos ingresos de la sociedad. Estas cinco tesis son las siguientes:

1. El arrendamiento es parte importante de las soluciones de vivienda.
2. Los pobres no son solo consumidores, sino productores de vivienda en alquiler.
3. El alquiler informal es singular no por el bien transado, sino por la relación social existente.
4. La libertad para arrendar es esencial para el mercado de vivienda en alquiler para pobres.
5. Con el alquiler, los pobres están aportando a la solución del problema de la vivienda de otros pobres.

Revisemos brevemente cada una de ellas.

Primera: El arrendamiento es parte importante de las soluciones de vivienda

Es sorprendente cómo, ante la escasez tan notable de vivienda que hay en América Latina para todos los sectores sociales, el alquiler no ha sido postulado como una de las herramientas fundamentales de la política de acceso al suelo y techo urbano. El alquiler ha sido tolerado, pero nunca aupado como una salida,

ni promovido como una contribución posible y plausible para incrementar la oferta de vivienda en las ciudades. Sin embargo, puede ofrecer un aporte substancial para satisfacer la demanda y no solo de la clase media, sino también de los pobres de la ciudad. El alquiler representa una salida temporal a la necesidad de vivienda y una modalidad de tránsito hacia la propiedad. Es una respuesta rápida para obtener la vivienda y no implica compromisos financieros ni espaciales a largo plazo (Kumar, 1996; 2001).

En América Latina el alquiler representa entre una sexta parte y una tercera parte del total de las viviendas, pero en otras partes del mundo esa proporción es muy superior. No creemos que el alquiler sea “la solución”, así en grande, al problema de la vivienda. Lo que sí deseamos sostener es que lo consideramos un componente importante de la múltiple respuesta que debe darse.

Segunda: Los pobres no son solo consumidores, sino productores de vivienda en alquiler

Y esta respuesta a la demanda de vivienda la están dando los pobres de América Latina, quienes, ante la negativa de otros a alquilarles, se idearon su propia solución y se están convirtiendo en los oferentes de inmuebles en alquiler. Los pobres llegaron a la ciudad y no encontraron lugar para ubicarse, entonces ocuparon los intersticios que dejaba la propiedad pública o privada, o simplemente la invadieron y fueron creando espacios urbanos propios donde construyeron con su propio trabajo y recursos sus viviendas y así edificaron casi la mitad de las ciudades latinoamericanas (Hardoy & Satterwaite, 1987; Fernandes y Smolka, 2004).

Algo similar ha ocurrido con el mercado de alquiler. Los pobres demandan viviendas en arriendo y como carecen de los ingresos o las garantías legales que exige el mercado formal, pues entonces otros pobres se las han ofrecido. Ellos no son solo los consumidores de estos inmuebles, sino también quienes los producen, quienes los ofrecen. Así no solo representan la demanda, sino que también suplen la oferta. El amplio stock de viviendas existentes, y que por varias décadas han construido los pobres, hace posible esa oferta. Y los cambios que, con el pasar de los años, han ocurrido en esas familias facilitan la oferta. Sin embargo, no son solo las viviendas ya construidas y subutilizadas las que se entregan en alquiler. Una buena cantidad de familias pobres se dedican a ampliar, construir o comprar viviendas para alquilarlas. Es una inversión, una fuente de ingresos, un seguro contra el desempleo y previsión de la vejez. Todo ello nos llevar a sostener la tesis de que los pobres son no solo consumidores, sino productores de viviendas en alquiler.

Tercera: El alquiler informal es singular no por el bien transado, sino por la relación social existente

Lo que hace singular el alquiler informal es el tipo de relación entre los propietarios y los inquilinos; es una relación comercial, una transacción económica vulgar, pero está marcada por la comprensión y la solidaridad. El alquiler es un acuerdo de beneficio mutuo, como cualquier otro negocio, y el alquiler es un negocio, no hay dudas, pero es un avenimiento en el cual se destacan las bondades que para ambos actores tiene el arreglo.

Es este factor el que da la singularidad y no la característica del bien transado, pues las casas o apartamentos que se alquilan en el sector informal son muy parecidos a los demás existentes en esa zona o, incluso, a los similares en la ciudad formal, en cuanto a tipo de materiales, piso, techo de la edificación, o a servicios como agua, luz o cloacas.

Es interesante que los inquilinos a los que entrevistamos, en su mayoría estaban agradecidos con los propietarios por haberles entregado una casa en alquiler, ya que les habían permitido cubrir una necesidad, les habían ayudado a solucionar un problema difícil y relevante para su vida, su trabajo, su familia. Y, como sucede ante cualquier favor o ayuda, las personas se sentían obligadas a la reciprocidad, pues todo don implica una deuda, y esa deuda la cubrían pagando correctamente el alquiler. Por su parte, los propietarios se sentían contentos de recibir el dinero sin contratiempos.

En esas condiciones, el propietario consideraba que debía ser comprensivo con el inquilino, pues este lo beneficiaba con el pago que le hacía; por lo tanto, cooperaba con la vida familiar o laboral de los arrendatarios y, en los casos de conflicto, juzgaba que debía ser tolerante. El propietario estaba contento también de poder ayudar a otras personas. De este modo, ambas partes satisfacían su necesidad de dinero o de vivienda, y por lo tanto había una evaluación positiva del negocio y el trato era calificado como justo, a pesar de que pudiera haber conflicto de intereses.

Es esta dimensión lo que hace especial el alquiler informal. No creemos que dicha singularidad esté basada en la bondad de las personas, ni pensamos que se deba idealizar esta realidad; simplemente nos parece que es posible que así ocurra por la existencia de un conjunto de condiciones objetivas que lo facilitan (como la convivencia en la misma área geográfica, la similitud de estatus social) y de unos valores éticos (la reciprocidad, la necesidad) que lo justifican.

Cuarta: La libertad para arrendar es esencial para el mercado de vivienda en alquiler para pobres

Entre esas condiciones objetivas que favorecen el mercado informal de alquiler, la carencia de controles es un componente esencial en su existencia y expansión. Los pobres tienen una libertad de alquilar de la que no gozan los otros sectores sociales en la mayoría de los países de América Latina. El mercado inmobiliario informal, al encontrarse al margen de la legalidad, permite que se desarrollen las “fuerzas” del mercado de un modo diferente a cuando en su conformación interviene una suma de regulaciones, leyes y, sobre todo, prejuicios. No se trata de hacer una apología del libre mercado per se, no se trata de posturas ideológicas a favor o en contra, como las ha habido (Ivatts, 1988). Se trata de librarse de prejuicios y simplemente constatar una realidad que se observa de manera palpable en el país que más controles tiene y pregona sobre el mercado inmobiliario como es Venezuela.

No creemos que el mercado de alquiler deba estar exento de normas, pues justamente hemos sostenido que es un mercado que las tiene y con un buen nivel de formalización. Lo que nos parece importante es que esas normas no deben restarle libertad y sofocar el mercado, sino que deben ayudar a que funcione mejor, a que la libertad sea verdadera y mayor, no menor y falsa. Cuando el mercado se encuentra altamente regulado y controlado por el Estado, cuando lo que existe es una penalización del alquiler, tal y como existe en el mercado formal en muchos países, entonces el mercado procura funcionar de manera subterránea. Los costos se incrementan, porque se requiere pagar una prima que cubra los riesgos de la ilegalidad, y entre la escasez y esas primas, los cánones de arrendamiento suben escandalosamente. Es una ingenuidad creer que el mercado inmobiliario no existe porque las leyes lo prohíben. Si se quiere un ejemplo extremo de esta situación, piénsese en Cuba, donde está prohibido “vender” las viviendas, solo se pueden “permutar”, pero al final existe lo mismo, un mercado de viviendas, solo que mucho más engorroso y perverso.

Lo que demuestra el incremento de la vivienda en alquiler en los sectores informales de Venezuela es que los pobres actúan racionalmente en función de sus propios intereses y saben leer las señales del mercado inmobiliario. Por eso, en condiciones de libertad, son capaces de dedicar una parte importante de sus recursos al negocio de alquiler de vivienda. Y lo hacen sin complejo de culpa y sin miedo a la ilegalidad, pues, al fin y al cabo, ya de antemano se encontraban al margen de la ley formal.

Quinta: Con el alquiler, los pobres están aportando a la solución del problema de la vivienda de otros pobres

Por disponer de esa libertad, los pobres están ofreciendo al mercado inmobiliario un conjunto importante de viviendas que contribuye a satisfacer la necesidad de un techo para numerosas familias e individuos. Al parecer, en América Latina los únicos que creen que el alquiler puede dar una contribución al problema de la vivienda son los pobres y lo demuestran diariamente construyendo en la suya un segundo piso para alquilar o dando una parte de su casa en arriendo. En algunos países, sectores de la clase media también contribuyen utilizando un mecanismo similar, pero en el mercado formal, es decir, no construyen vivienda, pero sí pueden comprar con una hipoteca un segundo inmueble para alquilarlo o pueden dividir su casa para entregar una parte en arriendo. El mecanismo es el mismo y, a decir verdad, fue la clase media quien primero lo hizo. Aunque la evolución de este mercado depende mucho de la legislación vigente y de que efectivamente sea aplicada en cada país.

Los pobres, con su oferta de vivienda en alquiler, están cumpliendo un papel que no ha desempeñado ni el Estado ni la empresa privada. La empresa privada no construye viviendas en alquiler porque no le resulta negocio producir unas edificaciones para obtener una baja rentabilidad y tener un lento retorno del capital. Además, las condiciones de seguridad jurídica son mínimas o inexistentes cuando se trata de arrendarles casas a familias que pueden quedar insolventes o alegar estarlo y, para una empresa propietaria de un lote de viviendas sería prácticamente imposible recuperar el inmueble. Por eso, en América Latina no existen los grandes proyectos de urbanizaciones de viviendas en alquiler que han existido en otras partes.

El Estado no ha ofrecido viviendas en alquiler por el principio cultural dominante de que el sector público debe construirlas para entregarlas en propiedad a las familias y por la creencia, justificada o no, de que los inquilinos no van a cuidar una edificación que no es suya, sino del Gobierno.

Los pobres han podido construir y ofrecer viviendas en arrendamiento porque las condiciones en las cuales se produce la edificación son muy distintas, el costo del terreno es diferente, la construcción se hace, al menos en una porción, con el trabajo directo del propietario, utiliza sus ahorros y no tiene costos financieros, y tampoco tiene los costos asociados a los permisos que es menester gestionar en el mercado formal. Además, como viven muy cercanos a los inquilinos, se encargan de vigilar que no les deterioren el inmueble y, por su parte, los arrendatarios se cuidan de no hacerlo, pues saben que la edificación tiene dolientes.

Los efectos perversos de las políticas de alquiler

Las diez tesis antes expuestas muestran las consecuencias perversas que han tenido unas concepciones equivocadas sobre el alquiler. Las políticas destinadas a orientar la acción pública o privada sobre las viviendas en alquiler han sido prácticamente inexistentes o, cuando han existido, su propósito ha sido controlar o penalizar su existencia, nunca promoverla o regularla para su expansión, sino para su eliminación.

El único criterio común que uno puede encontrar en las políticas de arrendamiento de distintos países es la protección del inquilino y su familia. Una orientación correcta pues se suponía era la parte débil de la relación contractual, pero esta protección se fue llevando a unos extremos que generó un desbalance absoluto donde el propietario quedaba desamparado y perdía en la práctica su capacidad de actuar y de ejercer posesión e imponer condiciones sobre su propiedad. En estas circunstancias, los propietarios abandonaron su interés por el mercado de alquiler o pasaron a realizar múltiples subterfugios legales y prácticos que encarecían y dificultaban el arrendamiento y les creaban así mayores problemas a los potenciales inquilinos.

Lo paradójico de todo esto es que esos resultados se dieron sin que haya existido una intencionalidad expresa de que así fuera. Por eso, utilizo el concepto de efecto perverso (Popper, 1969; Boudon, 1979), porque son consecuencias indeseadas de acciones intencionales. La intención de los gobiernos ha sido proteger a los inquilinos, pero la consecuencia ha sido dañar el mercado de alquiler y a los inquilinos en abstracto. Una paradoja muy singular de este tipo de política proteccionista es que beneficia a ciertas personas en particular, individuos con nombre y apellido que son inquilinos en ese momento, pero perjudica a los inquilinos en general, en abstracto, es decir a los futuros inquilinos que por estas razones no tendrán viviendas que arrendar o deberán pagar más caro y con más molestias el contrato si logran conseguir una vivienda.

Estas restricciones en el mercado formal producen también, y como efecto perverso, una expansión en el mercado de alquiler informal. Una vez más y sin desearlo, la acción del Estado con el incremento de los controles sobre el alquiler hace que los pobres queden más excluidos del mercado formal e incrementa la demanda en el sector informal. Muchas personas, que hubieran deseado y preferido ingresar al mercado formal de alquiler, como no encuentran viviendas disponibles allí, se ven forzadas a buscar y alquilar en el sector informal. Es por eso que se ha dado un incremento del alquiler en las zonas más estables y céntricas

del sector informal, aquellas que son frontera entre la ciudad formal e informal, pues como son áreas que por la consolidación urbana y constructiva tienden a parecerse a la ciudad formal, son más fáciles de aceptar por quienes nunca han vivido en las favelas.

Por otra parte, las políticas hacia el sector informal en América Latina han tenido un viraje importante en las últimas décadas pues se ha aceptado cada vez más su existencia y su contribución a la vida urbana. Se habla cada vez más de reconocimiento y legalización y cada vez menos de desalojos o eliminación de las villas o favelas; por lo tanto, las personas se sienten más seguras en sus inversiones inmobiliarias y más propensas a invertir en la ampliación de la vivienda para ofertarla en alquiler.

La suma de estos factores contradictorios, más seguridad en la posesión de la vivienda informal y más control del alquiler formal, ha generado como efecto indeseado un incremento importante en el mercado de alquiler de vivienda.

El alquiler entre los pobres: un negocio doble

En la investigación sobre el comportamiento ante la riqueza que citaba al inicio de este texto y en la cual le habíamos planteado al entrevistado una disyuntiva entre invertir en un negocio o comprarse una casa propia, las alternativas estaban formuladas como opuestas y excluyentes. Las planteamos como excluyentes porque asumíamos que la vivienda era consumo y el negocio producción, y así se lo presentamos a los entrevistados. Sin embargo, en el momento de realizar la investigación sobre alquiler informal, encontramos una respuesta diferente, una aproximación distinta a la disyuntiva que años antes, y con fines metodológicos, habíamos formulado: se trata de la inversión en la vivienda como una actividad de doble propósito, consumo y producción.

La vivienda para alquiler es un negocio de doble propósito: se invierte en un bien que no pierde sino conserva o gana valor con el tiempo y que además resiste razonablemente los momentos de inflación. Se trata de un bien durable que, dependiendo de las circunstancias cambiantes de la vida, puede ser destinado al consumo propio o de algún familiar cercano, o puede ser rentabilizado ofreciéndolo en arriendo. Es una actividad económica que por lo regular produce una ganancia menor que en otras actividades económicas, pero que es muy superior a la ganancia que daría si ese dinero se empleara en adquirir otro bien mueble o, por supuesto, en el simple consumo. Invertir en la vivienda es, entonces, una manera de ahorrar, de cuidar el dinero o de rentabilizarlo. Por esa

razón muchas familias pobres prefieren construir un segundo piso en su casa antes que mejorar el primer piso donde viven y que disfrutan. Ante la alternativa de, por un lado, mejorar el piso de su casa, frisar y pintar las paredes o mejorar la sala de baño, lo cual les daría un disfrute personal, y, por el otro, comenzar a construir el segundo piso, la decisión se orienta hacia allí, ampliar antes que mejorar la vivienda.

El mecanismo usado durante años por la clase media fue diferente en el modo, pero similar en el propósito. La clase media, que ha podido disponer de un crédito hipotecario y ha tenido una cierta acumulación de dinero, ha utilizado una parte de sus ahorros para dar la cuota inicial de un apartamento y, luego de comprarlo, lo ha alquilado para que, con la renta, se amortice la deuda. Así ha podido ir acumulando riqueza en la vivienda y, al mismo tiempo, ha tenido la posibilidad de, en algún momento, servirse de la vivienda y mudarse a vivir allí, sea el propietario directamente o sean algunos de sus hijos cuando crecieron o se casaron.

Ese negocio de doble propósito con la vivienda en alquiler le ha permitido a la población de la ciudad informal que dispone de algún recurso adicional conjugar las necesidades prácticas y culturales de la vivienda con la necesidad de ingresos adicionales, sin perder ninguno de los dos, sin sacrificar la familia, ni tener ningún complejo de culpa por hacer negocios.

Una política innovadora de vivienda en alquiler

Esta circunstancia del doble negocio constituye una inmensa potencialidad en la política de vivienda para los pobres de América Latina. Por supuesto, una precondition para que esto pueda llevarse adelante es asumir que la solución a la carencia de viviendas para los pobres no está en las manos exclusivas del Estado, sino que la población tiene potencialidad y capacidad para darse sus propias respuestas y que el Estado debe apoyar la iniciativa individual y familiar, no castigarla.

Una política innovadora de vivienda en alquiler debe incluir fundamentalmente a los pobres. Debe tomar en cuenta su experiencia en el alquiler y su modo solidario y normativo de generar acuerdos y hacerlos respetar. Una política innovadora debe apoyar y respaldarse en la libertad para alquilar que han disfrutado los propietarios pobres.

Para las ciudades de América Latina es un reto gigantesco producir una oferta de vivienda que requieren los habitantes y las parejas jóvenes y de escasos recursos que se incorporarán en los próximos años como demanda al mercado

inmobiliario. Se necesitan nuevas viviendas, pero los terrenos disponibles para construirlas están cada vez más distantes de los centros de trabajo y servicios de la ciudad. Sin embargo hay una inmensa potencialidad en la densificación de las zonas informales. Este es un proceso que ya ha venido ocurriendo, pero que pudiera ser impulsado y apoyado por una política adecuada que acompañe esta producción masiva, pero dispersa de vivienda (Bolívar et ál., 1994). Imaginemos que cada familia propietaria de una vivienda en la ciudad informal pudiera construir un piso adicional a su casa; eso permitiría duplicar el *stock* de viviendas disponibles en un corto espacio de tiempo y bajo la responsabilidad no de una gran empresa o el gobierno, sino de decenas de miles de familias.

Claro, esto ha venido ocurriendo sin orden ni concierto, sin previsión ni apoyo. El proceso de densificación ha ocurrido pero no se ha ampliado la capacidad de los servicios ni de la infraestructura. Tampoco se han tomado precauciones sobre la estabilidad de las edificaciones o su capacidad estructural de resistir tal crecimiento y, aunque en general y por el saber popular, los resultados han sido satisfactorios, un apoyo técnico especializado de geología e ingeniería sería adecuado. Pero todo esto es posible si se asume que el alquiler es una de las alternativas de vivienda y los pobres unos actores importantes en su provisión.

Para que esto ocurra es necesario, entonces, despenalizar el alquiler de vivienda para y por los pobres y darle un apoyo jurídico, técnico y financiero. Lo primero para poder avanzar es despenalizar el alquiler y con esto me refiero tanto a la circunstancia estrictamente jurídica, como a las concepciones que desde las universidades o el gobierno se tienen al respecto. Luego, se trata de ofrecer provisiones legales que permitan legitimar y formalizar la propiedad de la vivienda y la tierra en las zonas informales, que hagan posible la legalización de la construcción informal y que permitan el otorgamiento de créditos. Insisto en que esto se enfrenta a múltiples barreras ideológicas sutiles. Por ejemplo, la concesión de un crédito para ampliar la vivienda y ofrecerla en alquiler desafía toda la ideología de la necesidad que está detrás de los programas de vivienda y que dice que a los pobres se les ayuda, se les dan créditos y subsidios porque tienen “necesidad” de un techo, pero la idea de darles un crédito para que hagan negocio resulta para muchos inaceptable. Pues justamente creo que se trata de eso, de preparar un inmenso programa financiero que les ofrezca préstamos a los propietarios de viviendas informales para que puedan ampliarlas y ofrecerlas en alquiler a otros pobres.

Hasta el presente, la sociedad y la ciudad formal han querido enseñarles a los pobres una manera de organizarse y de vivir en la urbe. Los pobres, los habitantes de la ciudad informal, han demostrado que tienen una inmensa potencialidad

que ha sido desaprovechada, desdeñada y hasta penalizada por los gobiernos, los académicos y la ciudad formal. Creo que es el momento de que aprendamos de los pobres y de su libertad para alquilar.

Bibliografía

- Abramo, P. (2003)**, “A teoria econômica da favela: Quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal”, en P. Abramo (org.), *A cidade da informalidade*, Sette Letras: 189-223.
- Bolívar, T. (1995, enero-marzo)**, “Urbanizadores, constructores y ciudadanos” en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, núm. 1: 71-87.
- Bolívar, T. et ál. (1994)**, *Densificación y vivienda en los barrios caraqueños. Contribución a la determinación de problemas y soluciones*. Mindur-Conavi.
- Bolívar, T. y Baldo, J. (1995)**, *La cuestión de los barrios*, Caracas, Monteávila.
- Boudon, R. (1979)**, *Éffets pervers et ordre social*, París, Presses Universitaires de France.
- Briceño-León, R. (1996)**, “Los valores y la Cultura del Trabajo en Venezuela” en *La Cultura del Trabajo*, Cátedra Fundación Sivena:76-91.
- _(2006, enero-junio)**, “Ética de la riqueza en Venezuela”, en *Espacio Abierto*, vol. 15, núm. 1 y 2: 35-54.
- _(2008, diciembre)**, “Libertad para Alquilar. El mercado informal de vivienda en Caracas”, en *Territorios. Revista de Estudios Urbanos Regionales*, núm. 18-19: 103-127.
- Calderón, J. (2005)**, *La ciudad ilegal, Lima del siglo XX*, Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Camacho, O. y Tarjan A. (1991)**, *Alquiler y propiedad en barrios de Caracas*, Caracas, IDRC- UCV.
- Coulomb, R. y Sánchez, C. (1991)**, *¿Todos propietarios? Vivienda popular y sectores populares en la ciudad de México*, México D.F., Cenvi.
- Fernandes, E. y Smolka, M. (2004)**, “Land Regulation and Upgrading Programs Revisited”, en *Land Lines*, vol. 16, núm. 3.
- Gilbert, A. (1990)**. “Renting a Home in a Third World City: A Choice or a Constraint?” en, *International Journal of Urban and Regional Research*, año 14, núm. 1: 89-108.
- _(2003)**, *Rental Housing: an Essential Option for the Urban Poor in Developing Countries*, Nairobi, United Nations Human Settlement Program.
- Gilbert, A. et ál. (1993)**, *In Search of a Home rental and Shared Housing in Latin America*, London, UCL Press.
- Hardoy, J. y Satterwaite, D. (1987)**, *La ciudad legal y la ciudad ilegal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Ivatts, J. (1988, diciembre)**, “Rented Housing and Market Rents: A Social Policy Critique”, en *Social Policy & Administration*, vol. 22, núm. 3:197-209.

Jaramillo, S. y Parias, A. (1995), *Exploración sobre el mercado de alquiler en Bogotá. Informe final*, Bogotá, CEDE.

Kristin, N. (1989), “*Choices and opportunities: Low-Income Rental Housing in Indonesia*”, en *Review of Urban & Regional Development Studies*, vol. 1, núm. 2: 49-63.

Kumar, S. (1996). “*Landlordism in Third World Urban Low-Income Settlements: A Case of Further Research*” en *Urban Studies*, Vol. 33, núm. 4-5: 753-782.

Kumar, S. (2001, 16-19 de octubre), “*Urban Rental Housing and Inclusive Cities*”, [paper], International Conference on Urban Poverty, Marrakech, Marruecos.

Popper, K. (1969), “*La lógica de las ciencias sociales*” en, Sánchez Vázquez, A. (ed.) *La lógica de las ciencias sociales*, México, D.F., Grijalbo: 9-28.

Rosas Meza, I. (2004). *La cultura constructiva de la vivienda en los barrios del área metropolitana de Caracas*. [Tesis doctoral]. Caracas Universidad Central de Venezuela, Doctorado en Arquitectura.

Shelton, J. (1968, febrero), “*The Cost of Renting versus Owning a Home*”, en *Land Economics*, vol. 44, núm. 1: 59-72.

Problemas habitacionales y pobreza en Colombia: la necesidad de una política de subsidio de arrendamiento

Jorge E. Torres Ramírez

Economista, director ejecutivo del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac). Es docente universitario, investigador y consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, la Misión de Pobreza (MERPD), CIID, USAID, PNUD, Hábitat, GTZ, The Urban Institute de Estados Unidos, las cámaras de la Construcción de Perú y Quito, Fonvis-Bolivia y FondoVip-República Dominicana.

Correo electrónico: cenac@cenac.org.co

Resumen

Las necesidades habitacionales son complejas y diversas y la mayor parte de ellas se atiende con los servicios generados por el stock de vivienda. Dentro de ellos, el arrendamiento acoge una proporción importante de la población, no obstante que en el largo plazo los hogares privilegian la preferencia por la propiedad. La oferta de alquileres contribuye de manera destacada a resolver la demanda, aunque con problemas de calidad, dadas las formas de producción que la alimentan, en buena parte informales. Los arrendatarios llegan a este tipo de tenencia principalmente vía su exclusión del mercado de adquisición de vivienda. Adicionalmente, los programas e instrumentos de la política pública no se corresponden con la diversidad con la cual los hogares enfrentan la atención de sus necesidades de techo, lo cual es especialmente crítico para el caso de los arrendatarios.

Este trabajo trata aspectos del mercado de arrendamientos, especialmente los relacionados con la dimensión y producción del stock de vivienda, las necesidades habitacionales, las formas de tenencia y su evolución, el costo de los arrendamientos, etc. El análisis dirige especial atención a la relación entre la tenencia, la precariedad de los inmuebles y la pobreza. Respecto de los arrendatarios, se presentan los lineamientos para la formulación de un subsidio estatal, focalizado hacia hogares pobres y vulnerables.

PALABRAS CLAVE:

Colombia, pobreza, política de vivienda, subsidios de arrendamiento, mercado de vivienda en alquiler.

Antecedentes

La atención de las necesidades habitacionales en Colombia en el marco de la política de Vivienda de Interés Social (VIS) y de la operación de los mercados relacionados ha dejado espacios que se han materializado en la insuficiente producción de una oferta de servicios habitacionales para los hogares sin capacidad económica para acceder a los programas de adquisición de vivienda. Esta situación ha contribuido en buena parte a formar un importante mercado de arrendamientos dentro del cual se atiende a una proporción alta de la población, con una oferta de la cual no participa la producción formal, con consecuentes limitaciones en su calidad. Sin embargo, este mercado también excluye hogares vía los precios del servicio, los cuales son incompatibles con sus ingresos. Esta población, generalmente hogares pobres y vulnerables, transita hacia formas de tenencia muy precarias como el inquilinato y la compra de terrenos en sectores no urbanizables (First Initiative, UN-Habitat, Cenac, 2007).

Actualmente existe claridad sobre la relación entre las condiciones habitacionales de los hogares y el nivel de calidad de vida de la población y, especialmente, entre la precariedad habitacional y la pobreza (Torres, 2007). En este sentido, la atención de las necesidades habitacionales contribuye a la formación de capital humano, lo cual desencadena efectos en dos direcciones: sobre la productividad del trabajo, los ingresos de los hogares y la demanda agregada y, sobre la oferta, en la competitividad de las empresas y en el volumen de la producción. La incidencia conjunta se materializa en el crecimiento de la economía.

Los planteamientos contenidos en este documento tienen pertinencia con las condiciones habitacionales de los hogares, el mercado de vivienda y, específicamente, el de arrendamientos en Colombia. La intervención y regulación histórica de este mercado, la naturaleza de las unidades económicas de la oferta y la demanda, la calidad del stock, la seguridad en la tenencia etc., presentan características que inciden sobre el nivel de calidad de vida y habitacional del país, en un grado que amerita su consideración dentro de los programas e instrumentos de la política pública sectorial.

La trascendencia cultural de la propiedad

Considerando el contexto económico, social y cultural que caracteriza a nuestra sociedad, resulta innegable la exaltación otorgada a la figura de propietario de vivienda, principio que adquiere sustentación, entre otros fundamentos, en los atributos inherentes a la vivienda, especialmente en el correspondiente a *seguridad y confianza* (Cenac, 1993). En este sentido, este atributo particular

reviste especial connotación entre la proporción de hogares de ingresos medios y bajos en la medida en que la vivienda tiene para estos un significado más amplio del que generalmente le asignan grupos de ingresos más altos (Jaramillo e Ibáñez, 2002). Para estos, además de satisfacer la necesidad de techo, la vivienda ofrece una gama diversa de oportunidades que involucran:

- La posesión de un lugar de habitación seguro en cuanto a la potestad del hogar de disfrutar y disponer de él, constitutivo, además, del referente espacial principal del hogar.
- La consolidación del patrimonio económico de la familia, transmisible a los herederos.
- La posibilidad de generación de rentas como resultado del arrendamiento de habitaciones o sectores de la vivienda, y la realización de actividades productivas en algunos de los espacios de la misma.
- La importancia de la figura que representa la vivienda propia como respaldo económico requerido frente a diversas operaciones comerciales (créditos, garantías, referencias comerciales, etc.).

Es interesante reconocer cómo la propiedad de la vivienda ha sido examinada desde diferentes perspectivas.

Siguiendo a Hernando de Soto, en el marco del desarrollo económico de un país, la condición de propiedad reconocida formalmente como tal en el inventario de activos de la nación incorpora las propiedades individuales al circuito del capital general. De esta manera, “cuando uno centra la atención en el título de propiedad de la casa, por ejemplo, y no en la casa misma en cuanto objeto tangible, automáticamente ha dado el paso del mundo físico al universo conceptual donde el capital vive. Está leyendo una representación que concentra su atención en el potencial económico de la casa luego de haber descartado el confuso claroscuro de sus aspectos físicos y de su entorno local. La propiedad formal nos obliga a pensar la casa como un concepto económico y social. Invita a percibir la casa como algo más que mero refugio —y por ello activo inerte— y a verla como capital vivo” (De Soto, 2000).

Desde la perspectiva de la teoría del desarrollo a escala humana (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986), el análisis de la vivienda considera los atributos por medio de los cuales tiene lugar la satisfacción de necesidades humanas axiológicas y existenciales, las cuales, mediante el desarrollo de planteamientos teóricos posteriores, trascienden hacia las categorías *física*, *psicosocial* y *cultural* de las mismas, enmarcadas en una concepción que, igualmente, trasciende hacia la teoría del desarrollo humano.

Tomando como referente el pensamiento de Amartya Sen, “el desarrollo humano aporta un elemento normativo para la acción; tiene como meta promocionar la calidad de vida, conjugando libertad real para elegir los propios proyectos de vida y justa distribución y capacidades para lograrlo, sin olvidar que el ingreso es un elemento muy importante pero no lo es todo en la vida de las personas. El ingreso es un medio pero el fin es el desarrollo humano” (PNUD, UN-Habitat, Cenac, 2004).

Bajo este contexto, la comprensión de problemáticas como la referida a la vivienda se percibe desde una posición según la cual la libertad, como fin (“el desarrollo es libertad”), se logra mediante el desarrollo humano (“ampliación del conjunto de libertades que los individuos pueden disfrutar”). En este sentido, respecto a la concepción de la vivienda se destacan aspectos como los siguientes:

- “En desarrollo de los planteamientos de Sen y para efectos de la identificación y definición de los atributos de la vivienda resulta pertinente la consideración de ésta — particularmente de la vivienda social—, como uno de los bienes de mérito —no mercantil u objeto de intercambio, referida al ámbito de lo público y convenida socialmente como responsabilidad del Estado, etc.—, cuya privación afecta las dotaciones iniciales y consecuentemente el desarrollo de capacidades y el nivel de calidad de vida” (2004: 51).
- La vivienda, “en materia de satisfacción de las necesidades básicas, debe poseer un conjunto de condiciones objetivas en su configuración física y en sus dotaciones. Las características concretas de la vivienda habitable son dinámicas —cambian en la historia, toman cuerpo en cada cultura, para cada tiempo y lugar señalan requerimientos mínimos indispensables para la satisfacción de las necesidades” (2004: 53).
- “Las personas atienden sus necesidades con bienes mercantiles y bienes no mercantiles, los cuales se generan en el ámbito de lo privado y de lo público, respectivamente. Algunos de estos bienes —mercantiles y no mercantiles— son de carácter meritorio o de mérito, por lo cual su satisfacción no debe depender del mercado. Al Estado y la sociedad les corresponde garantizar su provisión. Entre estos se encuentra la vivienda social” (2004: 107).

La vivienda adecuada, la vivienda digna y la vivienda propia

Los planteamientos anteriores, relacionados con el significado cultural de la propiedad de la vivienda dentro de la población, conducen a una pregunta pertinente respecto de los énfasis de las políticas habitacionales en lo que tiene

que ver con el tipo de acceso o la forma de tenencia de las soluciones que el Estado y el mercado promueven y generan para la atención de las necesidades habitacionales de los hogares.

La Observación General No. 4 de 1991 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), define los atributos esenciales de la vivienda adecuada, concepto desarrollado dentro del sistema de Naciones Unidas y reconocido por los países miembros, mediante el Pacto Internacional de DESC.

Estos atributos son:

- Seguridad jurídica de la tenencia
- Disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura
- Gastos soportables
- Habitabilidad
- Asequibilidad
- Lugar
- Adecuación cultural

Los elementos esenciales de la vivienda adecuada destacan, más que la forma de tenencia, la seguridad jurídica de la misma y la relación de su costo con los ingresos de los hogares, entre otras importantes condiciones. En el caso de Colombia, el artículo 51 de la Constitución Política establece el derecho de los colombianos a una vivienda digna y, aunque el desarrollo de este concepto es una tarea pendiente en nuestro medio, es claro que el mismo no se relaciona de manera exclusiva con el acceso a la vivienda de los hogares colombianos en condición de propietarios.

Sin embargo y como un desarrollo importante del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia, relacionada con el concepto de vivienda digna, ha asimilado los atributos de la vivienda adecuada como representativos de este concepto.

La experiencia histórica evidencia cómo los hogares y las políticas públicas de vivienda han privilegiado el acceso a la propiedad como el medio más indicado para atender las necesidades habitacionales de la población, independientemente de la región del mundo y del estado de desarrollo de la economía de cada país. De otra parte, mientras la preferencia de los hogares por la propiedad es, en gran medida, indiferente al estado de la vivienda, nueva o usada, las políticas sectoriales de vivienda social generalmente enfatizan en los programas de vivienda nueva.

No obstante esta tendencia, las estadísticas que se consignan en este documento evidencian que no siempre existe una correspondencia directa entre el tamaño de la economía y la proporción de hogares propietarios de la vivienda en la cual habitan. Es decir, los beneficios del crecimiento económico no generan per se la atención mayoritaria de las necesidades habitacionales vía la propiedad de la vivienda. En este sentido es posible verificar que existen países desarrollados con una muy alta proporción de arrendatarios, y países pobres con una composición de la tenencia de vivienda fuertemente concentrada en propietarios.

Estas consideraciones son pertinentes cuando se diseñan y formulan las políticas públicas del sector habitacional. Lo importante es viabilizar el acceso de los hogares a viviendas adecuadas, mediante la integración de programas de mercado para los grupos sociales con capacidad de pago autónoma, y programas institucionales de vivienda dirigidos hacia la población con ingresos insuficientes, con aplicación de subsidios que complementen su capacidad económica. En ambos casos promoviendo el desarrollo de todos los mercados relacionados con la vivienda, como la financiación hipotecaria, alternativas de suelo urbano y producción de unidades habitacionales, principalmente.

La atención de las necesidades habitacionales

Las necesidades habitacionales de los hogares son complejas y diversas y la forma como la población las satisface comprende, consecuentemente, una gran variedad de soluciones y servicios de vivienda. Colombia cuenta actualmente con una población aproximada de once millones de hogares y un stock habitacional de alrededor de 10,1 millones de unidades (Cenac, 2009a). En el proceso social de ocupación del territorio y de uso del stock se combinan de manera sistémica los tipos de vivienda y las formas de tenencia, en un mercado en el cual se enfrentan las unidades existentes y las viviendas generadas por diversas formas de producción, del lado de la oferta, con la demanda de los hogares, la cual presenta una compleja composición cultural y socioeconómica, con motivaciones heterogéneas en lo que tiene que ver con el interés que determina el gasto en vivienda, es decir si este se hace con la finalidad de uso, renta, etc. En este proceso es importante reconocer, entonces, que la mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por el stock de vivienda constituido históricamente y concentrado actualmente en las ciudades.

El arrendamiento es una forma de tenencia que no solo es atractiva para los hogares que no se interesan en la propiedad, independientemente de su nivel

económico. El stock arrendado genera rentas que se canalizan principalmente hacia los hogares propietarios de los estratos bajos y medio bajos de la población y permite una alternativa para aquellos de su mismo nivel socioeconómico que no tienen posibilidades de acumulación para la cuota inicial de una vivienda nueva, o los ingresos para responder con suficiencia por un crédito hipotecario. Es una forma de tenencia que en Colombia ha conformado una barrera contra los desarrollos urbanísticos ilegales, los cuales en la actualidad son protagonizados por hogares que se encuentran marginados tanto del mercado de vivienda nueva como del acceso al mercado de arrendamientos.

El arrendamiento es una forma de tenencia que se manifiesta en mayor proporción en los hogares de estratos medios. En los altos y bajos esta proporción es comparativamente menor. En el primero de estos dos grupos sociales porque sus ingresos determinan un acceso fácil a la propiedad, y en el segundo porque sus condiciones socioeconómicas no permiten materializar esta alternativa, ni pagar arriendo. Para los hogares pobres las alternativas más viables se concentran en generar sus viviendas vía autogestión en zonas de ocupación ilegal, en condiciones precarias de calidad urbana y habitacional, o acudir al inquilinato en zonas que frecuentemente están en proceso de deterioro.

La calidad habitacional de los hogares arrendatarios

Los estudios sobre calidad habitacional y déficit de vivienda muestran resultados en los cuales se registra evidencia de que los problemas de precariedad afectan todas las formas de tenencia de la vivienda, con especial concentración en aquellas clasificadas como usufructo e invasión, el arrendamiento y la vivienda propia completamente pagada, la cual es generada principalmente mediante procesos de producción social¹. La vivienda propia en proceso de pago, en buena parte de origen formal, también tiene problemas de calidad en los atributos de la casa y del entorno.

Sin embargo, los hogares arrendatarios disponen de mejores condiciones habitacionales y de un nivel socioeconómico superior a los hogares propietarios de vivienda completamente pagada y, especialmente, a los hogares clasificados en otros tipos de tenencia (usufructo, invasión, etc.). Esto sucede específicamente en nivel educativo, edad del jefe del hogar, ingresos, tamaño del hogar, etc. No obstante los problemas de calidad habitacional, la proporción de hogares arrendatarios que no se encuentran afectados por carencias de este tipo (73,1%) es muy importante en términos de su tamaño respecto de la población total y de su

1 El concepto de producción social considerado en este documento concierne a la definición que al respecto señala el trabajo *Taller de análisis y discusión. Metodología para dimensionar la producción social de hábitat en América Latina*, (Cenac, 2004), en el cual se consigna: La producción social de vivienda y hábitat representa procesos mediante los cuales los hogares en condición de déficit de vivienda o, simplemente, demandantes efectivos de menores ingresos, afrontan de manera directa y con base en sus ingresos la atención de sus necesidades habitacionales, al margen de los mecanismos de operación del mercado formal. Su intervención se realiza a nivel individual, con apoyo de vecinos, comunidades organizadas, el respaldo de organizaciones de la sociedad civil, entes territoriales, etc.

incidencia sobre el nivel general de calidad de vida en Colombia. Esto se debe destacar porque el escenario social, de no haberse desarrollado este componente del mercado habitacional, sería sensiblemente más precario que el que se ha alcanzado en la actualidad (First Initiative, UN-Habitat, Cenac 2007; Pérez, 2006).

La oferta de viviendas para arrendar

La oferta de arrendamientos en Colombia para los niveles socioeconómicos bajos y medios de la población es el producto de la progresividad y la subdivisión de la vivienda generada principalmente por procesos de producción social, lo cual lleva implícitos problemas de estructura, calidad, habitabilidad, etc. De otra parte, el *stock* arrendado de estratos medio alto y altos tiene procedencia formal e ingresa a esta oferta como consecuencia de procesos de filtración en la forma de sustitución, subdivisión y compra de unidades nuevas o usadas con el propósito de generar rentas para los hogares propietarios. Respecto de la oferta total de vivienda (*stock* construido y producción de vivienda nueva), la producción formal de unidades nuevas, a cargo de empresas de construcción o promotores inmobiliarios es relativamente pequeña, lo cual se acentúa notablemente en la porción que no se comercializa ni se destina para uso propio, es decir, se ofrece en el mercado de alquileres residenciales (Jaramillo e Ibáñez, 2002) (First Initiative, UN-Habitat, Cenac, 2007).

Los bajos niveles de intervención de la empresa privada en este segmento del mercado de soluciones y servicios habitacionales son consecuencia del prolongado régimen de control de los cánones, su congelamiento en algunos períodos también largos, la legislación inclinada a favor de la parte que históricamente ha sido considerada más débil, el arrendatario, etc. A esto se suman algunas características de la estructura empresarial del sector de la construcción, como la baja propensión a realizar inversiones que se recuperen en el largo plazo, el uso de recursos costosos para la inversión como el crédito, la permanencia en el mercado en un término de corto plazo de un porcentaje importante de las empresas, relacionada con la ejecución de proyectos específicos, etc. (Fedelonjas, Cenac, 2007, 2006, 2004, 2001).

Consecuentemente, una proporción importante del proceso de generación de la oferta de arrendamientos está dispersa en una gran cantidad de hogares que no operan como unidades económicas de la oferta ni poseen racionalidad de inversión. Intervienen en el mercado para asegurar una aplicación tangible y lucrativa de sus ahorros, generar patrimonio y rentas futuras vía los alquileres o mediante el desarrollo de actividades de producción o prestación de servicios en la vivienda, etc.

Es interesante entender bien esto en todas las implicaciones que puede tener respecto de la atención de las necesidades habitacionales y de la política sectorial en países como Colombia: en segmentos importantes de la población la preferencia por la propiedad habitacional está inducida por la potencialidad económica de la vivienda, especialmente en lo que se relaciona con la generación de rentas. Esto es un asunto de supervivencia para una buena parte de los hogares de ingresos bajos y medios bajos, dados los niveles de desempleo y de mala calidad de sus ocupaciones, los cuales determinan ingresos insuficientes para atender sus necesidades.

El arrendamiento y la política habitacional

Generalmente las políticas de vivienda han presentado problemas de singularidad, en lo que tiene que ver con su concepción general, dado que no siempre se reconoce el concepto más amplio e integral de hábitat. En materia de vivienda de interés social se concentra en algunos programas, casi siempre la generación de soluciones de vivienda nueva, y en pocos instrumentos, como el subsidio directo a la demanda, el ahorro de los hogares y la financiación de mercado. Estos componentes concentran el debate conceptual y orientan el monto y la aplicación del gasto público (Jaramillo e Ibáñez, 2002).

La singularidad de la política, los programas y los instrumentos conducen a la vulnerabilidad del sector y de la misma política sectorial y de vivienda. Esta debe corresponder a la diversidad y complejidad de las manifestaciones de la problemática y también a la potencialidad del *stock* y de las ciudades colombianas:

- Diversos tipos de programas en los cuales se desarrollen los servicios habitacionales que la población demanda, usa y, además genera: vivienda nueva, vivienda usada, alquileres residenciales, redensificación habitacional, mejoramiento de vivienda y entorno, renovación urbana, rehabilitación patrimonial, reasentamiento, etc.
- Diversas formas de acceso a estos servicios: propiedad convencional, arrendamiento indefinido, arrendamiento temporal, subarriendo, *leasing*, propiedad colectiva o cooperativa, usufructo para grupos altamente vulnerables como los desplazados o afectados por desastres, viviendas colectivas para personas de la tercera edad o habitantes de la calle, etc.
- Diversas formas de financiación: de mercado hipotecaria de largo plazo, de corto plazo no hipotecaria; financiación alternativa como el microcrédito, financiación por agentes diferentes a los establecimientos financieros como fondos de empleados, cooperativas, cajas de compensación, etc.

- En este mismo campo financiero, apalancamiento estatal por intermedio de: sistema de garantías y seguros, fondos de redescuento, fondeo de las fuentes alternativas de financiación, subsidio de la tasa de interés en casos especiales.
- Igualmente, diversos tipos de subsidios directos e indirectos, nacionales y de los entes territoriales.

La política habitacional y sectorial debe tener como uno de sus objetivos más importantes el desarrollo de todos los mercados relacionados con la producción de las unidades y con la provisión de los servicios de vivienda que la población demanda siguiendo sus expectativas, gustos y preferencias, condiciones socioeconómicas, etc. Esto permite la consolidación de condiciones para que el sector habitacional sea estructuralmente más grande y fuerte, dinámico y con niveles de vulnerabilidad bajos. Es decir, la política de vivienda debe también operar como un instrumento anticíclico, evitar que las crisis de algunos segmentos, como la producción de vivienda nueva, trasciendan, derrumben el sector y limiten seriamente el cumplimiento de las metas sociales.

En este contexto el arrendamiento juega un papel definitivo al atender las necesidades de vivienda de una proporción importante de la población, con niveles de calidad aceptables para la mayor parte del *stock* ocupado mediante este tipo de tenencia.

A nivel internacional, en Estados Unidos, Francia e Inglaterra, existen experiencias interesantes de largo plazo, en las cuales la política pública de vivienda ha implementado programas a los cuales la población beneficiaria accede mediante la modalidad del alquiler de viviendas públicas. Es el caso local de Nueva York, o nacional, de L'habitation a Loyer Modéré [HLM] en Francia y del Council Housing en Inglaterra.

En Colombia, como se comentó antes, el *stock* arrendado es limitado en su calidad. El establecimiento de subsidios públicos directos para hogares arrendatarios permitiría relacionar la demanda (hogares pobres), con una oferta de mejor calidad, a cargo de hogares de ingresos medios bajos que mejoren sus viviendas. La incidencia de los subsidios para vivienda en arriendo sería inmediata en, por lo menos, dos direcciones: aumento del ingreso disponible de los hogares y elevamiento de sus condiciones habitacionales y de calidad de vida, al viabilizarse su acceso a viviendas mejores y a los servicios y el equipamiento de la ciudad consolidada. Además, la ciudad se beneficiaría con los costos evitados, asociados con la urbanización ilegal.

A continuación se presenta el análisis de un acervo de información relacionada con las condiciones habitacionales de los hogares en Colombia, su capacidad

económica, el mercado de arrendamientos, las formas de tenencia y la pobreza, etc., el cual constituye el puente entre esta primera parte conceptual y la propuesta sobre el subsidio condicionado de arrendamiento para Bogotá, que se incluye de manera sintética al final.

Población, hogares, stock habitacional, producción de vivienda

La primera aproximación a la calidad habitacional surge de la relación entre la población y el stock habitacional, variables que, en términos económicos, representan la demanda y la oferta total de vivienda.

De acuerdo con los resultados del Censo de Población y Vivienda 2005, Colombia presentaba en ese año los siguientes agregados:

- Habitantes: 42.888.592
- Hogares: 10.924.541
- Viviendas: 10.070.542

Esta composición permite plantear como reflexiones iniciales las desarrolladas a continuación.

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por el stock constituido históricamente en las ciudades. Dentro de estos se destacan los asociados con el alquiler de vivienda, dado que actualmente unos 15 millones de colombianos son arrendatarios.

Además de constituir la oferta total de vivienda, el stock habitacional es importante dado que su calidad determina en buena parte el nivel de las condiciones habitacionales de la población y de su calidad de vida. Respecto de su dimensión, este stock incide de manera significativa sobre los precios de los servicios habitacionales (vivienda nueva, arrendamiento, etc.), variable esta que es definitiva en el proceso de atención de las necesidades de los hogares.

Entrando al tema principal que desarrolla este documento, la dimensión económica del mercado de arrendamientos se puede apreciar al considerar que la rama de servicios inmobiliarios y de alquiler de viviendas tiene una participación en el PIB total mayor que la del sector de la construcción. De otra parte, en Colombia por cada transacción inmobiliaria se suscriben cerca de cuatro contratos de arrendamiento cada año (Fedelonjas, Cenac, 2007, 2006, 2004, 2001).

En Colombia el tamaño del stock habitacional está rezagado respecto del tamaño de la población. En la figura 1 se observa cómo, para este caso, el número de viviendas por 1.000 habitantes es sensiblemente inferior al registrado para todos los países de la Unión Europea. En América Latina, Colombia también tiene rezago en esta relación (Cenac, 2009b).

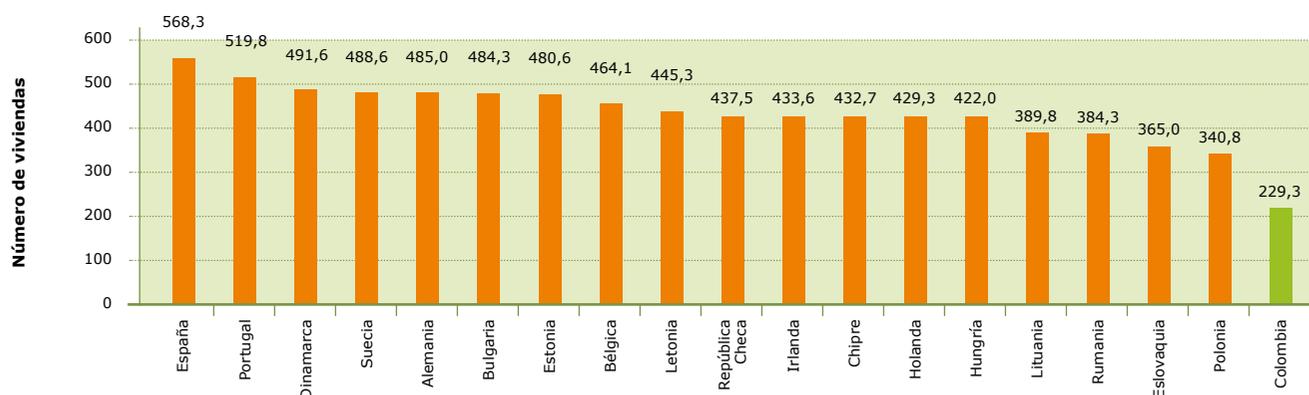


Figura 1. Número de viviendas por cada 1.000 habitantes en los países de la Unión Europea y Colombia. 2007.

Fuente: European Mortgage Federation National Experts, National Central Banks, National Statistics Offices, Eurostat. En: A Review of Europe's Mortgage and Housing Market. Hyostat 2006. Cálculos: DANE 2006.

La situación anterior se confirma y adquiere mayor complejidad en cuanto al alcance de sus implicaciones, si se examina la producción de vivienda por 1.000 habitantes (tabla 1). Colombia presenta un indicador de producción de dos viviendas por cada 1.000 habitantes, el cual alcanza apenas al 30% de la media mundial. Por ciudades, solo Bucaramanga y Bogotá han llegado recientemente a cifras superiores a la media internacional.

Año	Bogotá D. C.	Medellín, A. M.	Cali, A. U.	Barranquilla, A. U.	Bucaramanga, A. M.	Pereira, A. U.	Armenia, A. U.
2005	4,84	4,55	3,35	2,99	3,76	5,32	2,69
2006	5,42	5,81	4,11	2,21	4,86	10,37	2,25
2007	5,19	4,54	5,18	2,69	3,78	5,98	3,03
2008	6,59	4,78	3,39	2,28	8,75	5,35	3,63

A. U.: Área urbana
A. M.: Área metropolitana

Tabla 1. Producción de vivienda por cada 1.000 habitantes.

Fuente: DANE. Censo de edificaciones - Cálculos: Cenac.

Respecto de la relación entre la población y el activo habitacional, se puede concluir que este se encuentra rezagado en términos de stock y de flujo, por lo cual se puede inferir que en Colombia existe un desequilibrio de mercado

caracterizado por un exceso de demanda frente a la oferta, con las implicaciones que esta condición económica deriva sobre los precios de los servicios habitacionales e inmobiliarios.

Esto no ha sido gratuito y los efectos se han sentido también, entre otros, en el proceso de generación del stock de vivienda. Como lo presenta la figura 2, todavía no se ha logrado invertir la naturaleza del flujo de incorporación de unidades habitacionales al stock, en lo que tiene que ver con sus formas de producción. Durante el último período intercensal, la producción informal duplicó la producción de origen legal. Reconociendo la importancia de este aporte, se debe resaltar que este tipo de stock generalmente contiene problemas de calidad, de estructura, de habitabilidad, etc.

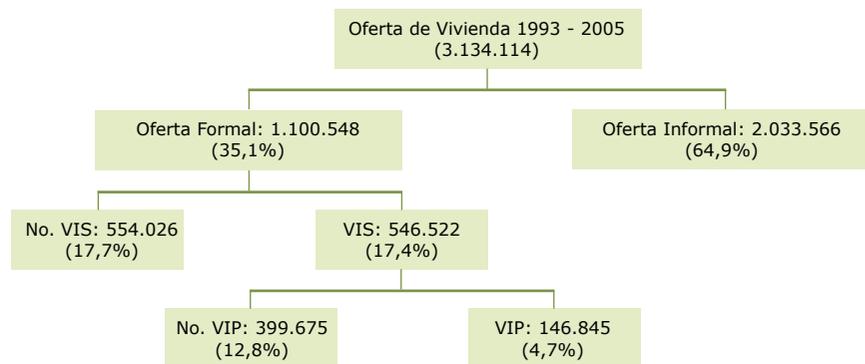


Figura 2. Producción de vivienda 1993 - 2005.
Fuente: DANE. Elaboró: Economía Urbana.

Esta situación del mercado habitacional es la consecuencia principal de las fallas que históricamente se han presentado en el desarrollo de los mercados habitacionales y en la política pública sectorial, las cuales han determinado un nivel importante de desatención de las necesidades habitacionales de los hogares, especialmente los de ingresos medios y bajos. Una de las consecuencias se materializa en la formación de estímulos para la autogestión de las soluciones de vivienda, mediante diversas formas de producción social. Los resultados están a la vista en la figura 2, donde se observa que el incremento del stock habitacional en el último período intercensal tuvo como mayor generador la producción informal de vivienda (64,9%), proporción superior, según estimación del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac), a la del período intercensal precedente (1985-2003).

Tenencia de vivienda y necesidades habitacionales

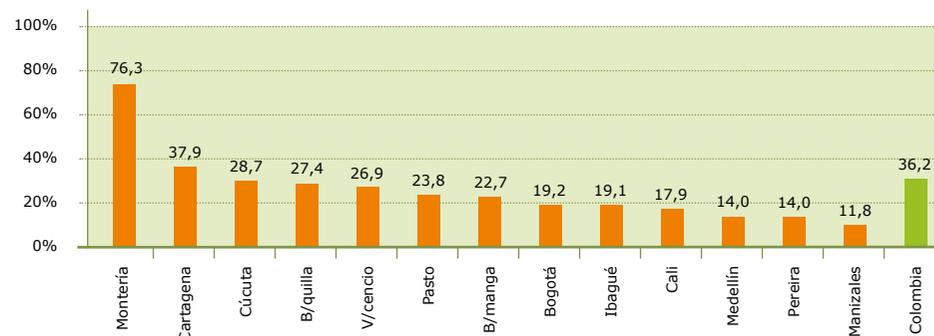
La falta de correspondencia entre el tamaño de la población en Colombia y las dimensiones del stock y del flujo de producción de vivienda formal es uno de los factores importantes de la acumulación e incremento del déficit de vivienda. Actualmente, el 36,2% de los hogares colombianos se encuentra afectado por algunas de las categorías convencionales del déficit, tal como se observa en la figura 3.

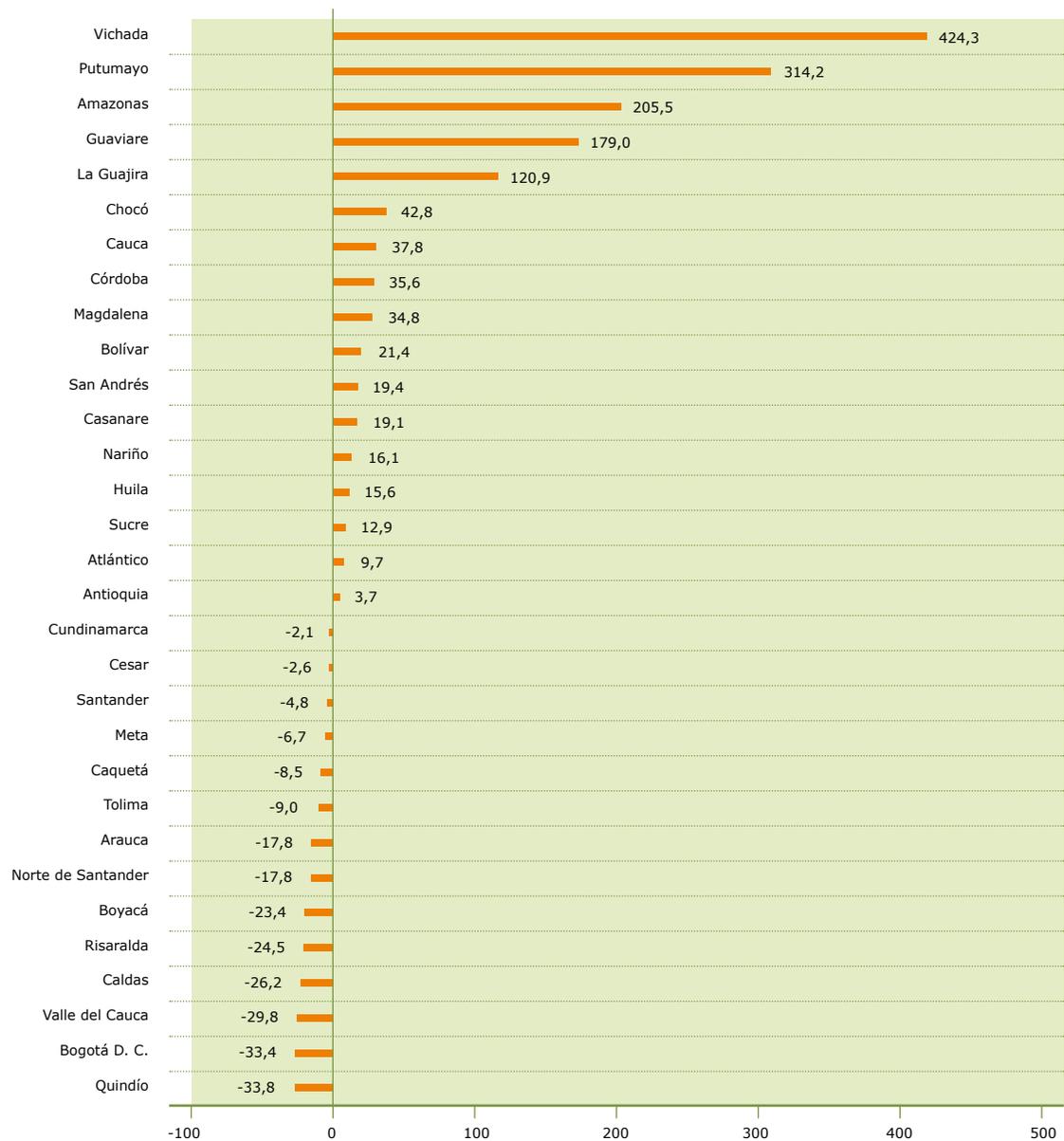
Por ciudades capitales de departamento existe una diferencia grande en la proporción de hogares afectados, al punto que Montería tiene una proporción de hogares con carencias habitacionales que es 6,5 veces la estimada para Manizales.

La evolución del déficit de vivienda por departamento en el período 1993-2005 muestra también una situación de desempeño heterogénea, dado que 13 de ellos tuvieron una disminución en la proporción poblacional del déficit y 17 presentan incrementos, algunos de ellos de un nivel crítico. Puede inferirse, entonces, que la lucha por la calidad habitacional, que es también la lucha contra la pobreza, como se verá adelante, marcha a un ritmo muy lento, tal como se comenta en el pie de la figura 4.

Ahora, relacionando el déficit con la forma de tenencia de vivienda de los hogares, se tiene que la mayor incidencia se presenta en la categoría “Otra forma de tenencia”, la cual corresponde principalmente a hogares que reportaron ocupar la vivienda en condición de usufructo. Desde otra perspectiva, llama la atención el incremento constante de esta categoría desde 1985, cuando fue 6,6%, respecto de 2005 (16,4%), la cual equivale a una población de hogares del tamaño de Bogotá. Continuando con la incidencia del déficit de vivienda, la segunda forma de tenencia más afectada corresponde a los arrendatarios, con el 26,9%, según se consigna en la tabla 2.

Figura 3. Déficit convencional de vivienda. Porcentaje de hogares 2005. Fuente: DANE. Censo 2005.





Manteniendo el ritmo de disminución del déficit entre 1993 y 2005, se requeriría un término de 25 años a futuro para resolverlo en su dimensión actual.

Figura 4. Variación del déficit habitacional según departamentos.

Fuente: DANE. Censo Nacional de Población y Vivienda 1993 y 2005.

Componente	Propia Pagada	Propia Pagando	Arriendo	Otra
	%	%	%	%
Hogares	100,0	100,0	100,0	100,0
Hogares sin carencias	82,0	94,8	73,1	53,9
Total déficit (1+2)	18,0	5,2	26,9	46,1
1. Déficit cuantitativo	4,7	0,1	14,9	31,9
1. Hogares que cohabitan	1,3	0,0	14,1	26,1
2. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	0,5	0,0	0,3	2,9
3. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,4	0,0	0,0	0,1
4. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	1,6	0,1	0,2	2,6
6. Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,9	0,0	0,3	0,2
7. Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Déficit cualitativo	13,3	5,1	12,0	14,1
1. Sin paredes o pisos (estructura)	1,7	0,3	0,6	1,9
2. Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía, basuras)	8,4	3,2	4,8	6,4
3. Hacinamiento	2,1	0,9	6,1	4,2
4. Sin estructura y sin servicios	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Sin estructura y hacinamiento	0,4	0,1	0,2	0,7
6. Sin servicios y hacinamiento	0,7	0,4	0,3	0,9

Tabla 2. Categorías del déficit habitacional según tipo de tenencia cabecera 2003.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, ECV - DANE 2003. Cálculos: Consultor.

- Hogares propietarios de vivienda en proceso de pago: 513.040

Reporte de préstamos vigentes de vivienda por tipo de entidad:

- Banco o corporación de ahorro y vivienda: 60,2%
- Fondo de empleados o cooperativas: 9,2%
- Empresas donde trabaja o trabajó algún miembro del hogar: 10,4%
- Fondo Nacional de Ahorro: 7,7%
- Otra entidad: 15,5%

Respecto a la distribución del déficit por tipo de tenencia se tiene que este se distribuye, en orden de proporción, en arrendamiento, vivienda propia pagada (generada en buena parte por los procesos de producción social), otro tipo (usufructo) y vivienda propia pagando, correspondiente a unidades formales, en las cuales, por principio, no deberían reportarse condiciones de ningún tipo de precariedad habitacional. La tabla 3 presenta esta información.

En lo que tiene que ver con la relación del déficit de vivienda con la pobreza, se observa que la primera condición trasciende la pobreza misma, dado que el 14,1% de los hogares no pobres se encuentra en situación deficitaria (tabla 4).

De otra parte, dos de cada tres hogares en condición de déficit habitacional son pobres (tabla 5), situación que de hecho los margina de la política pública sectorial, la cual se apoya en el mercado y considera un cierre financiero individual, en el marco del cual los hogares deben obtener crédito y ahorrar para materializar el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), y el goce efectivo de las soluciones habitacionales de la VIS.

Componente	Propia Pagada	Propia Pagando	Arriendo	Otra	Total
	%	%	%	%	%
Hogares	46,2	6,1	36,8	10,9	100,0
Hogares sin carencias	49,6	7,5	35,2	7,7	100,0
Total déficit (1+2)	35,3	1,4	42,0	21,3	100,0
1. Déficit cuantitativo	19,5	0,1	49,2	31,2	100,0
1. Hogares que cohabitan	7,1	0,0	60,0	32,9	100,0
2. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	33,6	0,1	16,5	49,8	100,0
3. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	93,3	0,0	0,0	6,7	100,0
4. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	66,5	0,6	8,0	24,9	100,0
6. Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	78,9	0,0	17,4	3,7	100,0
7. Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2. Déficit cualitativo	49,6	2,5	35,5	12,4	100,0
1. Sin paredes o pisos (estructura)	64,8	1,7	16,5	17,0	100,0
2. Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía, basuras)	59,1	3,0	27,2	10,7	100,0
3. Hacinamiento	25,8	1,5	60,4	12,3	100,0
4. Sin estructura y sin servicios	75,8	0,0	0,0	24,2	100,0
5. Sin estructura y hacinamiento	54,0	2,5	20,8	22,7	100,0
6. Sin servicios y hacinamiento	59,0	4,9	18,6	17,5	100,0

Tabla 3. Tipo de tenencia según categorías del déficit habitacional cabecera 2003.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, ECV - DANE 2003. Cálculos: Consultor.

Finalmente y para cerrar esta sección, se examina la relación entre la condición de déficit habitacional y la probabilidad de pobreza de los hogares. En la tabla 6 se observa que los hogares afectados por las categorías del déficit cualitativo tienen el doble de probabilidad de pobreza que los afectados por los tipos que conforman el déficit cuantitativo.

Esto es importante para considerarlo en los procesos de formulación de la política pública de vivienda y hábitat a nivel local y nacional, especialmente en la asignación de los recursos del gasto social, dado que es pertinente inferir que es posible asociar los programas de la política de la VIS con los de la lucha contra la pobreza. Sin embargo, no obstante la mayor probabilidad de pobreza de los hogares con carencias habitacionales cualitativas, los recursos del SFV se han direccionado principalmente hacia programas de vivienda nueva, con los cuales se atiende el déficit cuantitativo y la formación anual de nuevos hogares demandantes de la VIS.

Componente	No pobre	Pobre
------------	----------	-------

	%	%
Hogares	100,0	100,0
Hogares sin carencias	85,9	63,8
Total déficit (1+2)	14,1	36,2
1. Déficit cuantitativo	7,2	16,5
1. Hogares que cohabitan	6,4	11,6
2. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	0,2	1,3
3. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,0	0,4
4. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0
5. Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	0,5	1,9
6. Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	0,0	1,2
7. Hogares sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0
2. Déficit cualitativo	6,9	19,8
1. Sin paredes o pisos (estructura)	0,7	1,9
2. Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía, basuras)	5,0	8,6
3. Hacinamiento	1,0	7,3
4. Sin estructura y sin servicios	0,0	0,0
5. Sin estructura y hacinamiento	0,1	0,7
6. Sin servicios y hacinamiento	0,1	1,1

Tabla 4. Categorías del déficit habitacional según condición de pobreza cabecera 2003.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, ECV - DANE 2003.
Cálculos: Consultor.

Componente	No pobre	Pobre	Total
------------	----------	-------	-------

	%	%	%
Hogares	57,1	42,9	100,0
Hogares sin carencias	64,2	35,8	100,0
Total déficit (1+2)	34,1	65,9	100,0
1. Déficit cuantitativo	36,7	63,3	100,0
1. Hogares que cohabitan	42,3	57,7	100,0
2. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	14,2	85,8	100,0
3. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado y con pisos en tierra	2,7	97,3	100,0
4. Hogares sin acueducto, sin alcantarillado, sin paredes adecuadas y con pisos en tierra	0,0	0,0	0,0
5. Hogares sin alcantarillado y sin paredes adecuadas	26,6	73,4	100,0
6. Hogares sin alcantarillado y con pisos en tierra	4,8	95,2	100,0
2. Déficit cualitativo	31,7	68,3	100,0
1. Sin paredes o pisos (estructura)	32,9	67,1	100,0
2. Sin servicios (acueducto, alcantarillado, energía, basuras)	43,4	56,6	100,0
3. Hacinamiento	15,6	84,4	100,0
4. Sin estructura y sin servicios	37,9	62,1	100,0
5. Sin estructura y hacinamiento	11,7	88,3	100,0
6. Sin servicios y hacinamiento	11,9	88,1	100,0

Tabla 5. Condición de pobreza según categorías del déficit habitacional cabecera 2003.

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, ECV - DANE 2003.
Cálculos: Consultor.

antecedentes de este documento, no existe una correlación entre el nivel de desarrollo económico y la proporción de propietarios, como se puede observar en la tabla 8. Trabajos del profesor Alan Gilbert (Gilbert, 2003), quien participó en el Foro de la Mesa VIS y publica un artículo en este libro, han tratado con mayor profundidad este y otros temas sobre el mercado de arrendamientos.

Las figuras 5 y 6 ilustran el desempeño del stock de vivienda según formas de tenencia. En la primera (figura 5) se tiene la participación (en términos relativos) de cada forma de tenencia en el stock y la segunda (figura 6) muestra la variación anual correspondiente a cada forma de tenencia.

La figura 5 presenta la consistencia que existe entre la evolución de la distribución de los hogares según tenencia de la vivienda (demanda, tabla 6), y la distribución del stock según forma de tenencia (oferta).

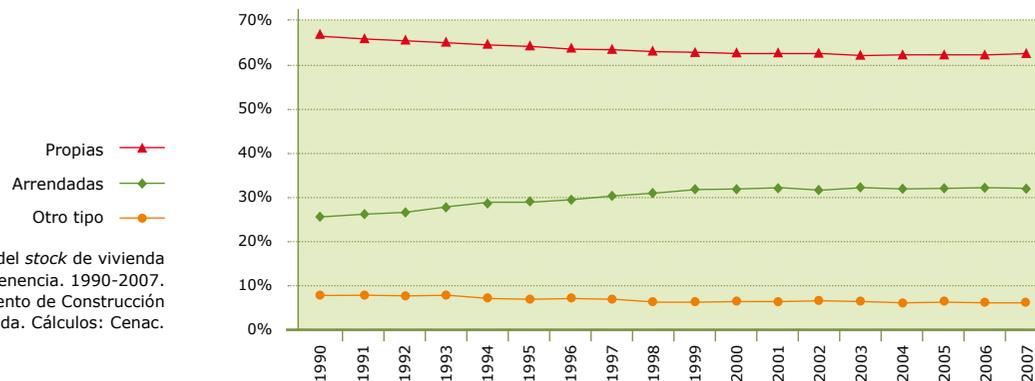


Figura 5. Participación del stock de vivienda según tipo de tenencia. 1990-2007.
Fuente: DANE - Departamento de Construcción y Vivienda. Stock de vivienda. Cálculos: Cenac.

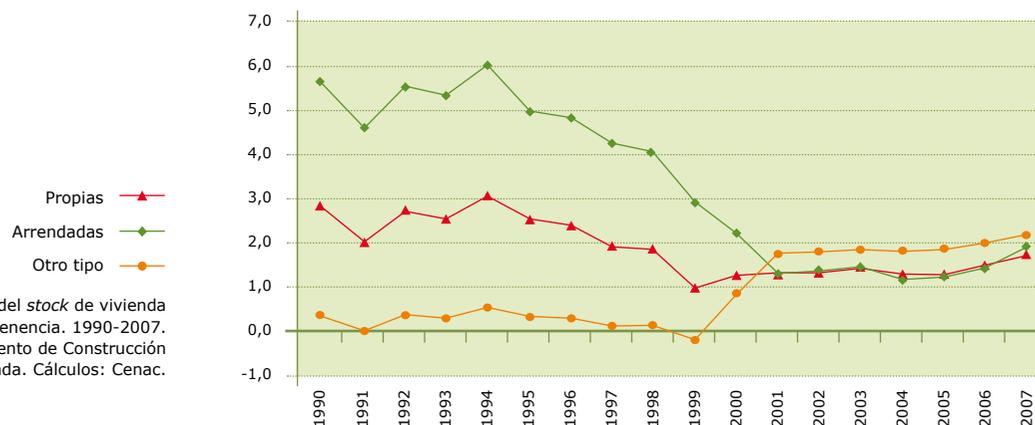


Figura 6. Variación anual del stock de vivienda según tipo de tenencia. 1990-2007.
Fuente: DANE - Departamento de Construcción y Vivienda. Stock de vivienda. Cálculos: Cenac.

País	Año	Porcentaje de arrendatarios
Bolivia	2002	15,0
Brasil	2003	14,9
Chile	2003	16,8
Colombia ●	2005	36,7
Costa Rica	2004	15,1
El Salvador	2004	12,5
Guatemala	2004	11,0
Guatemala	2003	11,6
Honduras	2002	14,1
México	2004	13,3
Paraguay	2003	9,7
Perú	2003	6,6
República Dominicana	2004	25,6
Venezuela	2002	10,8

País	Año	Porcentaje de arrendatarios
República Checa	2001	28,3
Alemania	2001	57,7
Grecia	2001	20,4
España	2001	11,4
Francia	2001	40,7
Irlanda	2001	17,9
Italia	2001	20,0
Luxemburgo	2001	25,7
Países Bajos	2001	48,4
Austria	2001	40,3
Polonia	2001	26,3
Portugal	2001	21,1
Finlandia	2001	32,3
Inglaterra	2001	29,4
Suecia	2001	63,7

Tabla 8. La tendencia de vivienda en otros países.
Fuente: Cepal. Estadísticas e indicadores sociales. Badesino.
Fuente: Eurostat. National level census 2001 round.
● **Fuente:** DANE. ECH 2005.

Tipo de tenencia	Estrato socioeconómico					
	1	2	3	4	5	6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Propia	57,3	46,5	44,9	53,2	58,7	63,9
En arriendo o subarriendo	20,7	36,9	44,6	40,1	31,8	31,6
En usufructo	18,4	14,9	9,3	6,3	9,2	4,0
Otra	3,6	1,7	1,2	0,4	0,3	0,5

Tabla 9. Tenencia por estrato socioeconómico.
Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ENIG. 2006-2007.

En cuanto a la relación estrato socioeconómico-tenencia, la tabla 9 muestra cómo las mayores proporciones de propietarios se dan, en su orden, en los estratos socioeconómicos 6, 5, 1 y 4. En tanto, la mayor proporción de arrendatarios existe en los estratos 3 y 2.

La consecuencia social del rezago del tamaño del stock habitacional y del insuficiente flujo de generación de unidades nuevas de origen formal, con niveles apropiados de calidad, deriva en manifestaciones críticas, entre ellas la relación de las formas de tenencia y la pobreza. Los propietarios que llegaron a esa condición solo con sus propios recursos, al margen de la política pública, sin asistencia técnica y marginados del circuito comercial del mercado habitacional, constituyen la mayor proporción de hogares en condición de pobreza, cuando esta población se clasifica según tipo de tenencia de la vivienda (tabla 10).

Esta problemática composición de la población pobre debe ser una prioridad de atención de la política de VIS, y confirma la importancia de asociar los programas de mejoramiento habitacional y de barrios con los programas de lucha contra la pobreza.

En lo que respecta a los ingresos de los hogares, la tabla 11 cruza esta variable con la tenencia.

Tipo de tenencia	No pobre	Pobre
Total	100,0	100,0
Propia	52,5	46,8
En arriendo o subarriendo	35,8	30,7
En usufructo	10,3	18,9
Otra	1,4	3,6

Tabla 10. Ingreso del hogar según forma de tenencia de la vivienda.

Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ENIG. 2006-2007.

Ingreso del hogar	Total	Propia	En arriendo o subarriendo	En usufructo	Otra
0 -50 mil	10,7	9,7	10,3	13,6	20,0
50 - 100 mil	12,7	11,5	12,6	16,0	18,6
100 - 200 mil	16,8	16,2	14,0	24,0	22,7
200 - 300 mil	12,2	11,8	11,6	14,8	12,5
300 - 400 mil	9,1	7,8	11,0	8,9	8,4
400 - 500 mil	8,4	8,9	9,2	5,9	4,1
500 mil - 1 millón	16,1	16,8	18,2	10,0	9,1
1 - 2 millones	9,1	10,6	9,5	4,5	2,5
Más de 2 millones	4,9	6,6	3,5	2,3	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

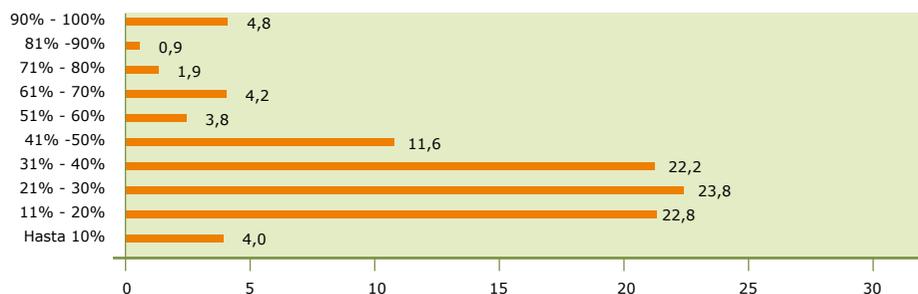
Tabla 11. Ingreso del hogar según forma de tenencia de la vivienda.
Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ENIG. 2006-2007.

Costo de los arrendamientos

En Colombia el costo de los arrendamientos en términos de su participación en el ingreso de los hogares es relativamente alto, si se compara con el correspondiente a países de mayor nivel de desarrollo. Esto se debe principalmente a dos conjuntos de factores. El primero de ellos asociado al tamaño de la oferta total de vivienda (*stock*) y al flujo de incorporación de unidades (oferta de unidades nuevas), lo cual incide sobre el precio de los servicios habitacionales e inmobiliarios. El segundo, a la inexistencia de una producción formal de vivienda nueva para arrendar, lo que hace que esta oferta quede en función de la transformación del *stock* existente, mediante procesos de redensificación, reconversión o cambio de uso, adaptación, remodelación, etc.

En la figura 7 se observa cómo un poco menos de la mitad de los hogares arrendatarios (49,4%), realiza un pago mensual de arriendo que representa una proporción mayor al 31% del ingreso mensual del hogar, y se ve que esta proporción llega a unos niveles superiores al 51% para el 15,6% de los hogares.

Figura 7. Proporción del gasto en arriendo sobre el total de ingresos del hogar enero de 2007.
Fuente: Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos. MAVDT - UN Habitat, First Initiative, Cenac. 2007.



Sobre esta situación es pertinente predicar, al menos, las siguientes dos observaciones: El alto costo de los alquileres es más severo en los hogares pobres, lo cual los induce a buscar soluciones en el espectro de las ofertas de la urbanización ilegal, donde, vía la “propiedad”, aumentan el riesgo de caer en trampas de pobreza, en las cuales esta condición se tornará crónica. En segundo lugar, llama la atención que en Estados Unidos parte de las medidas para enfrentar la crisis económica y proteger a los deudores hipotecarios tomaron como población objeto a los hogares cuyo gasto en vivienda representa más del 31% de su ingreso (*Wall Street Journal*, febrero de 2009). Esto, existiendo de por medio una distancia enorme en términos de ingreso per cápita.

Regresando a Colombia, la evidencia del mayor costo relativo de los arrendamientos locales se puede apreciar en la tabla 12, la cual contiene información de la proporción alquiler/ingreso del hogar para ocho ciudades del mundo, de diferentes países.

Tabla 12. Participación del gasto promedio en arriendo en el ingreso promedio mensual de los hogares en algunas ciudades del mundo.
Fuente: UNCHS (Hábitat), Global Urban Indicators Database 1996, 2001 (versión 2).

Tipo de tenencia	País	1993	1998
Ámsterdam	Países Bajos	19,6%	17,5%
Atlanta	Estados Unidos	23,0%	29,0%
Guayaquil	Ecuador	14,0%	16,1%
Nueva York	Estados Unidos	20,0%	28,0%
Quito	Ecuador	12,5%	13,3%
Recife	Brasil	13,0%	25,9%
San Salvador	El Salvador	12,0%	37,0%
Seattle	Estados Unidos	19,0%	28,0%

En la tabla 13 se presenta la estructura del gasto de los hogares según tipo de tenencia de la vivienda. Se observa que, para los hogares que están pagando la vivienda (a bancos, Fondo Nacional del Ahorro (FNA), fondos de empleados, etc.), adquirida en los canales comerciales del mercado, la proporción de gasto es menor en todas las categorías de gasto que la correspondiente a la media del total de hogares, a excepción de los gastos en vehículo.

Esta situación tiene al menos dos lecturas, en el marco de este trabajo. En primera instancia, una lectura económica que indica la existencia de un costo de oportunidad alto para los hogares que invierten en vivienda. La aceptación de una menor proporción de gasto no es viable en una población que sostiene niveles de consumo mínimos, como lo confirma la distribución del ingreso per cápita, por salario mínimo mensual legal (smml), y el 46% de población en condición de pobreza.

En segundo lugar, esta situación no corresponde al atributo definido para la vivienda adecuada, en términos de que la compra de la VIS no debe implicar el sacrificio de otros gastos importantes para el hogar. Es decir, es una transgresión de uno de los atributos que la Corte Constitucional de Colombia ha acogido en desarrollo del concepto de vivienda digna.

Desde otro punto de vista, esta composición evidencia severas limitaciones para la materialización de la demanda efectiva de los hogares demandantes de la VIS y amerita una reflexión cuidadosa de la suficiencia del SFV para apalancar la capacidad de pago de los hogares con ingresos inferiores a 4 smml.

Las tablas 14 y 15 muestran la participación del gasto en arrendamiento según distribución de los hogares por rangos de ingreso mensual del hogar expresado en smml (tabla 14), y por estrato socioeconómico (tabla 15), las cuales confirman la alta proporción que los hogares de menores ingresos destinan a este servicio habitacional.

Componente del gasto	Total	Tipo de tenencia de la vivienda				
		Propia pagada	Propia pagando	Arriendo o subarriendo	Usufructo	otra
Gasto de vivienda	22,8	23,6	16,2	23,6	24,4	21,1
Alimentos	20,8	20,1	12,2	24,3	22,2	24,7
Gastos financieros	7,2	7,3	9,7	6,6	6,2	4,6
Vestuario	6,5	6,0	4,0	7,5	7,6	9,3
Inversión en vivienda	6,2	5,5	29,3	0,8	2,1	0,5
Electrodomésticos	5,8	5,9	4,5	6,0	6,3	6,6
Servicios públicos	5,7	6,2	3,4	5,6	6,0	5,6
Educación	5,5	5,8	4,7	5,7	4,6	4,4
Cuidado personal	5,4	5,2	3,2	6,2	6,4	6,8
Transporte	3,7	3,8	3,1	3,9	3,5	3,0
Gastos en vehículo	3,7	3,8	4,8	3,0	3,9	3,6
Recreación	3,0	2,8	2,4	3,5	2,9	3,5
Salud	2,6	2,9	1,7	2,3	3,0	5,4
Gastos varios	0,9	0,9	0,6	0,9	1,0	0,7
Alumbrado público	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

Tabla 13. Composición del gasto de los hogares según tenencia de la vivienda. Participación % Total nacional. Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ENIG. 2006-2007.

Participación %	Total	Ingreso del hogar (smml)				
		Menor a 1	1 a 2	2 a 3	3 a 4	Más de 4
Total	100	100	100	100	100	100
Menor al 10%	4,3	2,4	5,7	5,7	10,4	26,5
Entre el 10 y 20%	17,1	13,0	19,3	29,3	35,2	48,0
Entre el 20 y 30%	21,5	18,8	26,4	35,2	30,3	14,4
Entre el 30 y 40%	21,4	21,9	25,2	16,2	15,1	7,2
Entre el 40 y 50%	14,8	17,4	11,3	9,0	7,7	1,9
Más del 50%	20,8	26,6	12,0	4,6	1,2	1,9

Tabla 14. Participación de la cuota de arriendo en el ingreso del hogar según ingreso (smml). Total nacional.
Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ENIG. 2006-2007.

Participación %	Total	Estrato socioeconómico						
		1	2	3	4	5	6	Sin inf.
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Menor al 10%	4,3	5,3	3,2	4,0	8,6	9,8	3,8	7,0
Entre el 10 y 20%	17,1	19,2	17,2	15,1	20,7	26,3	17,4	14,0
Entre el 20 y 30%	21,5	20,0	22,2	21,4	20,0	22,6	36,9	20,9
Entre el 30 y 40%	21,4	19,5	22,8	21,4	20,1	15,5	11,4	21,8
Entre el 40 y 50%	14,8	15,6	14,5	14,8	17,4	11,2	2,5	17,9
Más del 50%	20,8	20,3	20,1	23,3	13,3	14,7	28,0	18,3

Tabla 15. Participación de la cuota de arriendo en el ingreso del hogar según estrato. Total nacional.
Fuente: DANE. Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, ENIG. 2006-2007.

El subsidio de arrendamiento²

Para introducir este punto se presenta a continuación la percepción de los hogares bogotanos respecto de una serie de medidas adoptadas durante la primera administración del alcalde Antanas Mockus, tema que fue incluido como un módulo especial de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2003 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Los resultados hacen referencia a la evaluación de aspectos relacionados con políticas implementadas

² El desarrollo de esta iniciativa se ha dado en el proceso de colaboración institucional del Cenac con la Secretaría Distrital del Hábitat (SDH), en el marco de la Mesa VIS.

en el período 1997-2002, en los temas de entorno, seguridad y convivencia de la ciudad. La percepción de los hogares fue clasificada según el tipo de tenencia de vivienda de los hogares.

Lo primero que llama la atención es que sobre 30 ítems considerados, en 23 la percepción positiva de los arrendatarios supera la correspondiente al total de hogares y a los clasificados en modalidades diferentes de tenencia (propietarios, otro tipo). Respecto de medidas específicas, los arrendatarios reportan mayor receptividad frente a obras construidas que hayan mejorado la calidad de vida de los hogares (andenes, puentes peatonales, ciclorrutas y colegios distritales). Igualmente, la percepción positiva del arrendatario en torno a la participación ciudadana supera ampliamente la correspondiente a propietarios y hogares bajo otro tipo de tenencia.

En cuanto a la aplicación de acciones y medidas que hayan mejorado la seguridad de los hogares, el mejoramiento y construcción de centros de atención inmediata de la Policía Nacional (CAI) y estaciones de policía, el mejoramiento de la atención en las inspecciones de policía y la presencia de vigilancia privada revisten mayor aceptación por los arrendatarios.

Aunque es la primera vez que se realiza este tipo de medición, puede concluirse que, en esta oportunidad, los arrendatarios presentan una mayor racionalidad urbana frente al conjunto total de hogares dado su nivel de aceptación hacia estas políticas.

El interés de mostrar esta información radica en anticipar el tema de la inclusión de programas e instrumentos dirigidos hacia la población de arrendatarios, en el marco de la política pública nacional y local de vivienda, el cual se trata en el siguiente numeral. Esto, porque es muy interesante la percepción de los hogares arrendatarios bogotanos en aspectos centrales de la cultura ciudadana, a tal punto que resulta viable plantear la hipótesis de que el ejercicio de esta forma de tenencia ha descubierto para esta población las ventajas de la buena localización urbana de la vivienda, la cual relaciona al hogar con la movilidad, los servicios, el equipamiento, etc., es decir, los distancias de las trampas de pobreza implícitas en algunas formas de urbanización ilegal.

Consideraciones básicas para plantear la propuesta

La pertinencia social para plantear, dentro de la política de vivienda y hábitat de Bogotá, la inclusión de un programa que comprenda segmentos del mercado de arrendamientos, y de un instrumento como el subsidio dirigido a grupos

de la población demandante de este servicio habitacional, se apoya en un conjunto de consideraciones, de las cuales se exponen las que, para este trabajo, se consideran básicas.

En primer lugar, reconocer la amplia y creciente aceptación social del arrendamiento como forma de tenencia de la vivienda, y la existencia de las barreras de acceso a los programas de la VIS nueva y, en general, a la vivienda en propiedad, tanto a nivel nacional como local. Desde otra perspectiva del problema, desarrollar acciones para enfrentar las restricciones de acceso de los hogares más pobres a la vivienda en alquiler.

Se trata, entonces, de entender la diversidad con la cual los hogares atienden sus necesidades habitacionales e implementar programas e instrumentos de la política pública que se apoyen en el potencial que representa el mercado de arrendamientos en el proceso de atención de estas necesidades. En este sentido, cabe destacar el desarrollo e integración de todos los mercados habitacionales como objetivo estratégico de la política de vivienda y hábitat, ampliando el espectro de sus programas e instrumentos, avanzando en su integralidad. Esta es una alternativa para superar la singularidad de la política sectorial.

Mediante el programa y el subsidio de arrendamiento se generarían alternativas de alojamiento para los hogares de ingresos bajos en sectores urbanos consolidados, frente a la alternativa de la compra de lotes en sectores no urbanizables, aportando por esta vía a la superación de su calidad habitacional y de vida en el corto plazo. Esto, debido a que se generarían externalidades positivas sobre el mejoramiento del ingreso de los hogares pobres y vulnerables vía menor gasto en vivienda, transporte, agua, etc. De manera importante también, se estaría relacionando a los hogares con los servicios y el equipamiento urbano.

El subsidio de arrendamiento se concibe como un instrumento condicionado, en tanto se relacionaría con la vinculación del hogar a programas públicos de superación de la pobreza, y dado su carácter transitorio.

El arrendamiento como programa de la política de la VIS

La formulación de la propuesta busca integrar el mercado de arrendamiento a la Política de Hábitat, mediante lo cual se reconocerá esta forma de tenencia de vivienda que atiende actualmente al 43% de los hogares de Bogotá.

Este componente comprenderá programas e instrumentos dirigidos hacia los segmentos de la población demandante de soluciones de vivienda de interés social (VIS), y la localizada en segmentos superiores de precios, la cual, si bien

no requiere del apalancamiento de subsidios habitacionales nacionales y locales, configura una importante demanda con necesidades en cuanto a la dimensión y calidad del *stock* que atiende este tipo especial de tenencia, su costo, la legislación, etc.

Objetivo general

Los objetivos del programa habitacional que comprende los subsidios condicionados de arrendamiento se plantean en correspondencia con el análisis de la información que se ha realizado en los numerales precedentes, en los cuales es clara la existencia de una relación directa entre la precariedad habitacional y la pobreza, la insuficiencia del modelo de gestión sectorial para atender a los hogares pobres, la limitada producción de unidades habitacionales y el costo de los servicios de arrendamiento, principalmente.

Objetivos desde la demanda de servicios habitacionales

El desarrollo de este componente de la política de hábitat transmitirá efectos en cuanto a una mejor atención de las necesidades habitacionales de los hogares que se encuentren en las siguientes condiciones: hogares pobres, hogares vulnerables y hogares de poblaciones especiales como desplazados, hogares objeto de programas de reasentamiento, personas de la tercera edad, discapacitados, etc.

Objetivos desde la oferta de arrendamientos

Este programa desarrollaría acciones de apoyo y asistencia técnica, facilitación y promoción, etc., dirigidas hacia los siguientes componentes de esta oferta habitacional de Bogotá: ampliación y mejoramiento del *stock* actual arrendado; el *stock* existente en usos diferentes a vivienda, el cual potencialmente puede ser reconvertido al destino habitacional y la formación de una oferta de vivienda nueva dirigida hacia este tipo de tenencia.

Incidencia del programa

Un programa de subsidios estatales de arrendamiento focalizado principalmente en hogares pobres, vulnerables y de poblaciones especiales, tendría la siguiente incidencia sectorial y social:

- Ampliación del *stock* habitacional e incidencia sobre los precios de la vivienda nueva y de los alquileres habitacionales.

- Consolidación de la generación de una oferta continua y de calidad para atender la demanda por arrendamientos.
- Reducción de la demanda por lotes en áreas no aptas para urbanizar y el consecuente menor gasto público en reasentamientos y procesos de regularización urbanística.
- Atención de las necesidades habitacionales de los hogares pobres y vulnerables y avances en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la segregación residencial.
- Reducción de la probabilidad de pobreza de los hogares vulnerables.
- Mejoramiento global de las condiciones habitacionales y de calidad de vida de los hogares bogotanos.

Para cerrar este texto, es pertinente comentar que una parte de los estudios relacionados como fuente y las estadísticas analizadas se pueden consultar y descargar en www.cenac.org.co, sitio en el cual también es posible acceder libremente a otros documentos, estadísticas e indicadores en los temas relacionados con la vivienda y el hábitat en Colombia, América Latina y la Unión Europea.

Bibliografía

Cenac (1993), *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia*. Informe Final. Tomos I y II. Bogotá D. C.

_(2009a), *Boletín Contexto Sectorial. Colombia Total Nacional*. Bogotá D. C.

_(2009b), *Boletín Contexto Sectorial Internacional. Colombia y América Latina*. Bogotá D. C.

Cenac, Fedevivienda (2004), Taller de análisis y discusión. *Metodología para dimensionar la producción social de hábitat en América Latina*, Bogotá D.C.

De Soto, H. (2000), *El misterio del capital*. Bogotá D.C.

Fedelonjas, Cenac (2007, 2006, 2004, 2001), *El mercado de arrendamientos en Colombia*, Bogotá D.C.

Financial Sector Reform and Srengthening Initiative, First initiative, UN-Habitat, Cenac (2007), *Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos*, Bogotá D.C.

Gilbert, A. (2003), *Rental Housing. An essential option for the urban poor in developing countries*. UN-Habitat, Nairobi.

Jaramillo, S. e Ibáñez, M. (2002), *Elementos para orientar una política estatal sobre alquiler de vivienda urbana en Colombia*, [edición electrónica], documento CEDE 2002, núm14.

Max-Neef, M., Elizalde, A. y Hopenhayn, M. (1986), *Desarrollo a Escala Humana. Una opción para el futuro*, Centro de Alternativas de Desarrollo, Cepaur, Santiago de Chile.

Pérez, E. (2006), *Calidad habitacional del hogar arrendatario en Bogotá. Estratos socioeconómicos dos y tres*, Bogotá D.C, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Artes.

Torres, J. (2007), *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*, Bogotá D.C., Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), Departamento Nacional de Planeación, Bogotá D.C.

UNDP, UN-Habitat, Cenac, Cuadernos PNUD (2004), *Investigaciones sobre desarrollo humano. Hábitat y desarrollo humano*, Bogotá D.C.

Wall Street Journal, febrero de 2009

Bogotá, camino a la restitución del “derecho a un techo”

Juliana Álvarez Gallego

Secretaría Distrital del Hábitat. Administradora de empresas, con estudios de alta gerencia pública.

Correo electrónico: despacho@habitatbogota.gov.co

Resumen

El compromiso de la administración distrital en procura de garantizar los derechos ciudadanos es implementar una política de vivienda que brinde un techo a los habitantes capitalinos. Este documento expone, en primer lugar, el contexto de la problemática habitacional de la ciudad, destacando aspectos como la informalidad en la construcción y el elevado déficit tanto cualitativo como cuantitativo. Presenta las estrategias del Distrito para afrontar dicha problemática y recoge los tres ejes sobre los cuales se fundamenta el modelo de política pública de vivienda: el incremento del stock habitacional en Bogotá, la garantía de acceso a techo para la población más vulnerable y el control de las construcciones informales. Finalmente, explica el esquema integral de financiación de vivienda y detalla la política de subsidio al arrendamiento.

PALABRAS CLAVE:

*Vivienda,
subsidio,
políticas,
déficit,
problemática.*

Introducción

La falta de acceso a una vivienda digna es una privación que afecta el desarrollo humano, por cuanto esta brinda a las familias privacidad, seguridad, acceso a servicios básicos y a equipamientos urbanos, fuentes de trabajo y otros valores agregados claves para la vida en sociedad.

Por ello no debe considerarse únicamente como una mercancía o un producto, sino como una de las dotaciones iniciales y fundamentales que potencian el desarrollo de las capacidades de los individuos y promueven el ejercicio de su libertad. Es así como el restablecimiento y la garantía del derecho a la vivienda digna se constituyen en instrumentos de lucha contra la pobreza.

El Plan de Desarrollo 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor* da cuenta del compromiso adquirido por la Administración Distrital en procura de una ciudad de derechos. El propósito es que cada vez más ciudadanas y ciudadanos participen de los beneficios del desarrollo y ejerzan sus derechos y libertades en virtud del mejoramiento de la calidad de vida, y que la gestión y la inversión social estén en función de la prestación de servicios sociales en términos de disponibilidad, acceso, permanencia, calidad y pertinencia.

En este contexto, y dando alcance a estos compromisos, se ha formulado e implementado la política de vivienda en Bogotá que busca garantizar de manera progresiva el derecho a la vivienda, y que a través de alternativas como el arrendamiento, brinda oportunidades reales que responden a las necesidades habitacionales de los bogotanos y bogotanas más pobres y vulnerables.

Contexto

La informalidad

Bogotá ha crecido, al igual que las grandes ciudades latinoamericanas, con una marcada diferencia entre la ciudad formal y la ciudad informal, resultado de procesos inmobiliarios ilegales y de asentamientos construidos por sus propios pobladores, sin el debido acompañamiento técnico, social y jurídico del Estado. De las 38.430 hectáreas de suelo urbano establecidas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), aproximadamente 7.500, es decir el 20%, han sido urbanizadas de manera ilegal y son ocupadas por cerca de 2 millones de habitantes.

Esta situación es producto de un alto crecimiento poblacional (vegetativo y por migración) acompañado de una baja oferta de vivienda, en particular para los hogares de más bajos ingresos, que genera ocupaciones ilegales de terrenos con carencia en servicios públicos, equipamientos y vías.

Generalmente se encuentran asociados a zonas de amenaza natural, con dificultades para la accesibilidad y la conexión con los circuitos urbanos, mayores costos de desplazamiento a los lugares de empleo, tanto en tiempo como en recursos, carencia de espacio público y equipamientos para la prestación de los servicios sociales, carencias en la prestación de los servicios públicos domiciliarios y bajas condiciones de habitabilidad de las viviendas.

Frente a esta realidad y teniendo en cuenta las estrategias definidas en el POT, las acciones distritales han sido concebidas en el marco del mejoramiento integral y buscan incorporar los asentamientos informales a la ciudad formal y permitir que los habitantes accedan a la calidad de vida urbana, bajo los principios de participación ciudadana y coordinación interinstitucional.

El problema

La baja cobertura y el limitado alcance de la política de vivienda, centrada exclusivamente en apoyar financieramente los procesos formales de construcción, han originado que las familias que no acceden a las fuentes formales de financiación adelanten procesos de autogestión y autoconstrucción con recursos propios, sin contar con la asesoría técnica, legal y financiera necesaria. Esto da como resultado construcciones débiles, que atentan contra la integridad física de sus habitantes.

Las viviendas con precarias condiciones constructivas generan altos índices de vulnerabilidad ante movimientos sísmicos. En términos generales se puede determinar que la grave problemática de la construcción informal en Bogotá obedece a cuatro factores fundamentales:

1. Falta de asesoría técnica, legal y financiera a la población de bajos recursos para la construcción de vivienda.
2. Falta de información de la normatividad vigente para el desarrollo constructivo.
3. Desarrollo de la actividad constructiva en manos de personas no capacitadas y con precarios conocimientos técnicos.
4. Falta de procedimientos accesibles y económicos para la obtención de licencias de construcción que puedan seguir las familias de los estratos 1 y 2 de la ciudad.

Por otra parte, se hace evidente la dificultad de los hogares de ingresos bajos para acceder a fuentes complementarias como ahorro y crédito para financiar el valor total de la vivienda, por no existir esquemas alternativos y flexibles de crédito, los cuales permitirían que los hogares vinculados a la economía

informal que habitan en el Distrito Capital y que carecen de recursos suficientes para financiar la totalidad del valor de la vivienda puedan lograr el cierre financiero para adquirir, construir o mejorar una solución habitacional digna.

En este sentido, y si bien existe un sector que, a pesar de tener ingresos bajos, podría acceder a la banca principalmente por estar vinculado a la economía formal, lo cual brinda mayores garantías para ser atendido por el mercado con una mayor profundización bancaria promovida por el Estado, el mercado formal del crédito no les presta a las familias de menores ingresos, vinculadas en su mayoría a la economía informal. De esta manera se profundiza el déficit de vivienda en la ciudad.

Frente a lo anterior, es necesario reconocer que existen diferentes segmentos de la demanda con condiciones desiguales de acceso al crédito y que requieren alternativas particulares de crédito. Para esta población, la Administración Distrital está obligada a buscar opciones de financiación que garanticen igualdad de oportunidades en la financiación y superación de sus carencias habitacionales, incluyendo una política de generación de ingresos o una política social asistencial.

Por otro lado y frente a la oferta de vivienda, es preciso señalar que la mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por el stock constituido históricamente en las ciudades y su ampliación. Así mismo, la oferta habitacional es viable, vía producción de vivienda nueva para venta, para arrendamiento y reciclaje, así como mediante la redensificación del stock, el cual es un generador potencial de áreas y espacios para alquilar. El arrendamiento y la venta de la vivienda apalancan e impulsan la compra de vivienda nueva; es así como el 7% de los compradores completan la cuota mensual del crédito con el arriendo de su vivienda anterior y el 30% de quienes la venden usan estos recursos como parte del pago de la nueva¹.

Las experiencias relacionadas con la efectividad de la vivienda en arrendamiento como alternativa de atención a las necesidades habitacionales de los hogares, especialmente en procura de la superación de carencias críticas, resalta la necesidad de su promoción en el marco de la política habitacional. El mercado de arrendamientos atiende, principalmente, un mercado ocupado por demandantes de ingresos bajos y medios, cuyos precios inciden de manera significativa sobre el ingreso de los hogares.

Finalmente, la motivación principal para elegir el arriendo como opción de tenencia corresponde a la imposibilidad de acceso a vivienda propia, cuyos factores limitantes se relacionan con las dificultades de lograr el ahorro programado y acceder a un crédito hipotecario.

1 Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007- SDP- DANE.

El déficit en cifras

Según la Encuesta de Calidad de Vida 2007, realizada por el DANE, en Bogotá existen 307.945 hogares con déficit de vivienda, de los cuales 145.882 tienen déficit cuantitativo y 162.124 cualitativo.

Según la distribución por localidades, Ciudad Bolívar, Kennedy, Engativá y Bosa registran el mayor número de hogares afectados por este problema. No obstante, desde el punto de vista de la densidad poblacional hay localidades donde el problema es más profundo dado el porcentaje de hogares afectados en relación con su población total. En este sentido, las más afectadas son Sumapaz, Ciudad Bolívar, Usme y San Cristóbal.

Según el tipo de vivienda, la encuesta revela que los hogares que habitan en apartamento corresponden al 54,7%, en casa al 40,2%, en cuarto en inquilinato al 3,5%, y en otro tipo de vivienda al 1,6%.

Respecto a la tenencia de la vivienda según la encuesta, el 41,4% de la población vive en arriendo, mientras que el 38,7% habita en vivienda propia completamente pagada, el 13,5% la está pagando, el 4,6% vive en usufructo y el 0,9% es ocupante de hecho.

Es importante resaltar la estrecha relación existente entre las zonas periféricas más pobres de la ciudad y el déficit habitacional. Esto llama la atención sobre la importancia de consolidar una política de vivienda y un hábitat adecuado, como factores que contribuyen en la calidad de vida de los habitantes.

Se debe tener en cuenta el impacto en las necesidades habitacionales de la ciudad² de fenómenos como la migración, el desplazamiento y la formación anual del número de hogares en los estratos 1, 2 y 3 equivalente a 25.920 por año. Adicionalmente, es preciso tener en cuenta las características de los asentamientos ilegales en donde concurren ocupaciones informales, predios sin titular y viviendas sin licencias; hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable que ponen en riesgo su vida; hacinamiento crítico; deficiencias constructivas y habitantes de calle por pobreza extrema. Esta información constituye la línea de base del Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor*.

La vivienda en *Bogotá positiva: para vivir mejor*

El Plan de Desarrollo Bogotá positiva: para vivir mejor busca afianzar una ciudad donde todas y todos vivamos mejor. En la que se mejore la calidad de vida de la población y se reconozcan, garanticen y restablezcan los derechos humanos

2 Cálculos de la SDHT con base en la Encuesta de Capacidad de Pago 2004 y la Encuesta de Calidad de Vida 2003 y 2007 para Bogotá.

y ambientales con criterios de universalidad e integralidad, procurando un territorio de oportunidades que contribuya al desarrollo de la familia, en especial de los niños y las niñas en su primera infancia.

Es con miras al cumplimiento de ese propósito que el sector hábitat diseña e implementa cada una de sus estrategias, políticas, programas y proyectos.

Durante el 2008, Hábitat concentró sus esfuerzos en identificar los cuellos de botella que impedían a las familias bogotanas hacer realidad su sueño de tener casa propia y mejorar las viviendas de origen informal existentes en la ciudad.

Los principales obstáculos identificados eran:

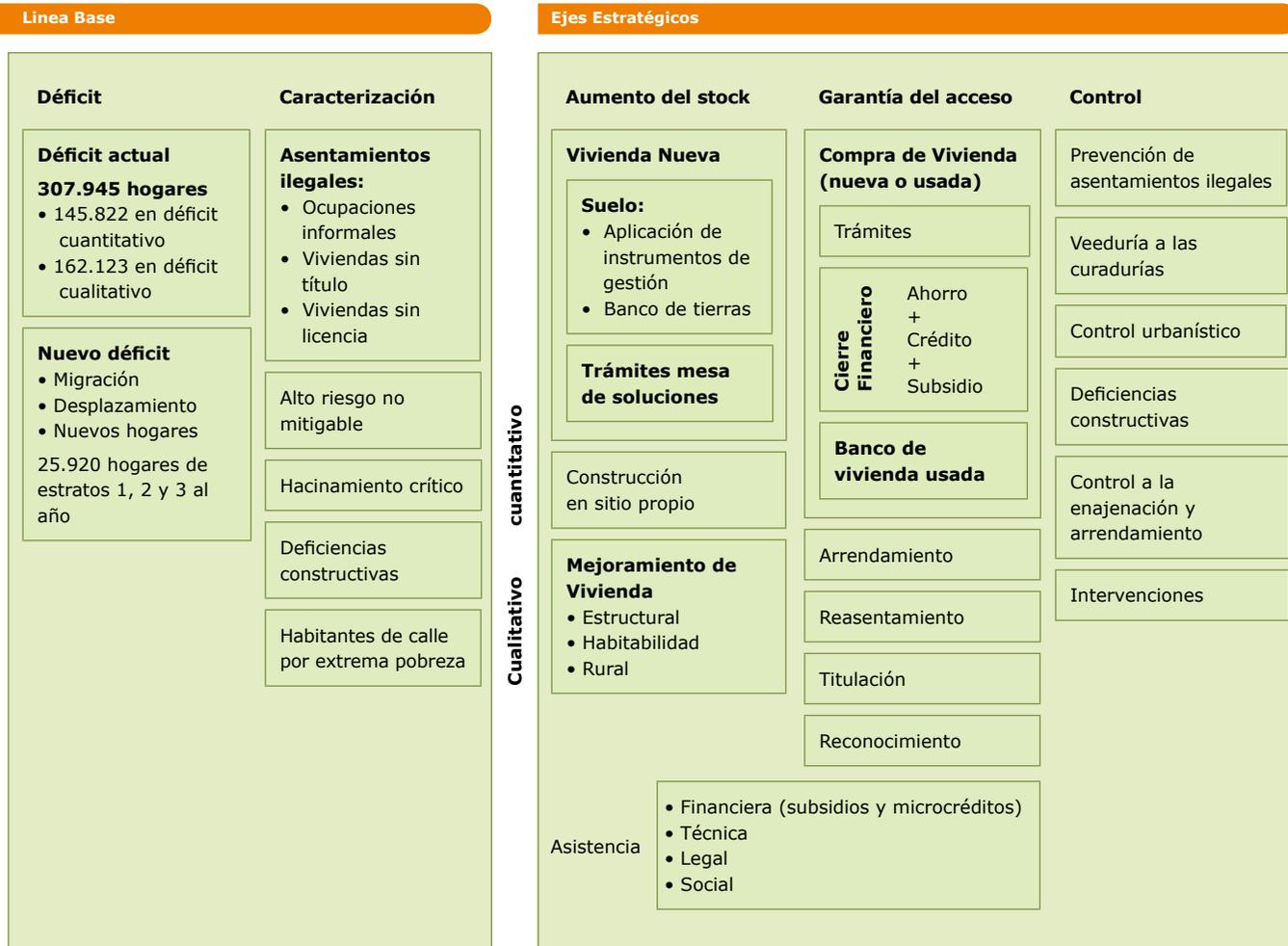
1. La generación de suelo a alto costo.
2. La duración y costos de transacción de la cadena de trámites de urbanismo y construcción para construir Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP).
3. El cierre financiero de los hogares para comprar o mejorar su vivienda.
4. Los trámites para la adquisición de vivienda.
5. Los procesos de formalización de la ciudad de origen ilegal.

En 2007

Ocupaciones ilegales	Número de ocupaciones ilegales	11.954
Predios por titular	Número de predios por titular en las 26 UPZ de mejoramiento integral	58.810
Viviendas sin licencia	Número de predios sin reconocer en las 26 UPZ de mejoramiento integral	241.930
Hogares por reasentar	Número de hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigables (DPAE 2007)	4.545
Viviendas que requieren mejoramiento	Número de viviendas con necesidades de mejoramiento de condiciones estructurales en 26 UPZ de mejoramiento integral	134.062
	Número de viviendas con necesidades de mejoramiento de condiciones de habitabilidad en 26 UPZ de mejoramiento integral	241.930
Hacinamiento crítico	Número de hogares en hacinamiento crítico	81.720
Habitantes de calle por extrema pobreza	Número de habitantes de calle	● 8.375

Tabla 1. Línea Base - *Bogotá positiva: para vivir mejor 2008 - 2012.*
Fuente: SDHT - Línea Base Plan de Desarrollo 2008 - 2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor.* ECVB - 2007.
 ● **Corte 2007:** Censo de secretaría Distrital de Integración social

En este marco, se estructuró un modelo de política pública de vivienda en torno a tres ejes estratégicos: el incremento del *stock* habitacional en la ciudad, la garantía del acceso de la población más vulnerable a una vivienda y el control de la vivienda formal e informal, a partir de la caracterización de la problemática en la ciudad.



Cuadro 1. Modelo de política pública de vivienda en Bogotá.
Fuente: Elaborado por la SDHT, julio 2009.

Eje 1: Aumento del stock de vivienda en Bogotá

En procura de disminuir el déficit cuantitativo de vivienda en la ciudad, la política distrital de vivienda para aumentar el stock habitacional promueve la construcción de vivienda nueva de interés social y prioritaria, a través de la gestión integral del suelo y la reducción del tiempo en la cadena de trámites de urbanismo y construcción, y con la construcción en sitio propio. Asimismo, el programa de mejoramiento de vivienda busca reducir el déficit cualitativo con intervenciones que mejoran las condiciones estructurales y de habitabilidad de viviendas de estratos 1 y 2 en el área urbana de la ciudad y en áreas rurales.

Gestión integral de suelo

El sector hábitat promueve la disponibilidad de suelo urbanizado para la construcción de la VIS y la VIP, a través de la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo contemplados en la Ley 388 de 1997 y en ejercicio de las funciones propias del banco de tierras en cabeza de Metrovivienda. Los instrumentos de gestión de suelo permiten programar de manera concertada y coordinada las inversiones públicas entre las distintas entidades distritales y establecer las condiciones de articulación con la actuación privada, para alcanzar condiciones de desarrollo urbano equitativas, incluyentes y equilibradas. Con la aplicación de estos instrumentos se logra generar suelo para espacio público y equipamientos, así como controlar el precio del suelo, recuperando para la ciudad los incrementos en los precios (plusvalías), originados en la acción urbanística del Estado, es decir a través de la modificación de usos de suelo o la autorización para su mayor aprovechamiento.

Por su parte, Metrovivienda ha enmarcado su gestión en ser banco de tierras y desarrollar obras de urbanismo primario, promoviendo la construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario por parte de los privados, organizaciones populares de vivienda y organizaciones no gubernamentales. La política integral de gestión de suelo se inicia con la formulación de instrumentos que desarrollan el componente urbano de los proyectos, como planes parciales, unidades de actuación urbanística y unidades de gestión, y se desarrolla por medio de la construcción de obras de infraestructura para la habilitación de predios y su posterior comercialización en el marco de la racionalidad económica y financiera.

En conclusión, la orientación actual de la política de vivienda está centrada en la utilización de los instrumentos de gestión del suelo, que permiten adquirir y comercializar suelo a precios que posibilitan desarrollar proyectos de vivienda de interés prioritario de hasta 50 smmlv y aseguran que las familias de bajos

ingresos tengan acceso a una vivienda digna. Asimismo, se logra adquirir suelo en el momento en que realmente se necesita sin necesidad de utilizar recursos públicos para su mantenimiento, se evitan los sobrecostos por acumulación de suelos sin desarrollar y se aprovecha el plusvalor generado por la norma para financiar parte de las infraestructuras necesarias. La comercialización de suelos urbanizados a bajo costo permite a los constructores formales producir viviendas que compiten con los precios ofrecidos por los urbanizadores informales en términos de mercado (tamaño y precio) en suelos totalmente dotados manteniendo la oferta de suelo urbanizado. De esta forma se les está dando mayor sostenibilidad a las acciones sectoriales en materia de adquisición, habilitación y comercialización de suelo.

Agilización de trámites de urbanismo y construcción y Mesa de Soluciones

Bogotá ha puesto en marcha un conjunto de acciones orientadas a disminuir el tiempo de los trámites de urbanismo y construcción que incidan en los costos de transacción de los proyectos de vivienda en la ciudad, teniendo en cuenta las complejidades asociadas al número de entidades que intervienen en la cadena y la cantidad de trámites que en promedio se deben surtir. Es así como a través del proyecto *Trámite fácil construcción positiva*, la Administración Distrital, con el apoyo de la Corporación Financiera Internacional³, se ha propuesto reducir el tiempo de la cadena de trámites de urbanismo y construcción por lo menos en el 40%, es decir pasar de un promedio actual de 19,2 meses a 11,4 meses, incluyendo tanto los tiempos de las entidades como los del constructor. Esto a través de la optimización integral (legal, tecnológica, de reingeniería) de los 57 trámites de urbanismo y construcción, la puesta en funcionamiento de la Ventanilla Única del Constructor y la articulación y orientación de los criterios y procedimientos de gestión de trámites de las entidades involucradas.

Asimismo, ha desarrollado la estrategia de la Mesa de Soluciones o de Gestión Compartida donde los promotores, urbanizadores y constructores de la VIS y la VIP cuentan con la orientación y apoyo de un equipo de la SDHT para acompañar los proyectos en su recorrido por la cadena de trámites y así facilitar y agilizar los proyectos y procesos de construcción de vivienda en la ciudad.

Construcción en sitio propio

La construcción en sitio propio es una modalidad de provisión de vivienda que consiste en que los propietarios construyen su unidad habitacional en lotes de menos de 72 m². Este proceso es acompañado por la Caja de Vivienda

3 Corporación Financiera Internacional (CFI), institución mundial creada en 1956 y perteneciente al Banco Mundial, cuenta con 178 países miembros en todo el mundo. Se encarga de promover el desarrollo económico de las naciones a través del sector privado. Los socios comerciales invierten capital por medio de empresas privadas en los países en desarrollo. Dentro de sus funciones está otorgar préstamos a largo plazo, así como dar garantías y servicios de gestión de riesgos para sus clientes e inversionistas.

Popular, cuya labor consiste en garantizar que las construcciones cumplan con las normas de sismorresistencia, tengan unos espacios interiores más habitables y con mejores condiciones sanitarias, para proteger el bienestar e integridad de sus moradores. Es así como promover la construcción legal de vivienda de interés social en sitio propio reduce la vulnerabilidad y el riesgo físico ante la amenaza sísmica y genera una cultura de la construcción legal y segura acorde con las normas vigentes. Estas viviendas hacen parte de la oferta nueva de la ciudad, lo que tiene un efecto en la disminución del déficit cuantitativo.

Mejoramiento de vivienda

El mejoramiento de vivienda es una intervención sobre los componentes estructurales, arquitectónicos y de habitabilidad de los hogares localizados en asentamientos de origen informal, para enfrentar esta problemática resultado de procesos de autogestión con técnicas constructivas deficientes y mitigar los índices del déficit cualitativo en la ciudad.

El mejoramiento de vivienda en condiciones de habitabilidad se refiere a aquellas obras tendientes a mejorar las condiciones básicas de salud, interviniendo prioritariamente baños y cocinas o condiciones de saneamiento básico y, los beneficiarios de este programa son priorizados por la estrategia de *Atención primaria en salud* y el programa *Salud a su hogar* de la Secretaría Distrital de Salud. Por su parte, el mejoramiento de vivienda en condiciones estructurales se refiere a la construcción de las obras necesarias para adecuar arquitectónica y estructuralmente las viviendas de origen informal a los requerimientos establecidos por la Norma Colombiana de Diseño y Construcción Sismo Resistente (NSR 98).

Eje 2: Garantía del acceso

Teniendo en cuenta que no solo es necesario que exista oferta de vivienda de interés social suficiente en la ciudad y en aras de garantizar el acceso de las familias de escasos recursos económicos que no han tenido la oportunidad de acceder a una solución habitacional, se contemplan acciones orientadas a facilitar el acceso a la compra de vivienda nueva o usada a través del acompañamiento en los trámites, el cierre financiero de los hogares y el diseño e implementación del banco de vivienda usada. Igualmente, se incluyen iniciativas distritales en temas como el arrendamiento como solución habitacional, el reasentamiento, la titulación predial y el reconocimiento de vivienda.

Compra de vivienda nueva o usada

Con el objetivo de garantizar de manera progresiva el derecho a una vivienda para los bogotanos y las bogotanas en la *Bogotá positiva*, la política de vivienda tuvo un giro fundamental hacia la gestión integral de la demanda, lo que evidencia un cambio en el modelo de operación del subsidio distrital de vivienda (SDV). Hoy, este es entregado a los hogares para completar el cierre financiero, es decir, es complementario al ahorro y el crédito que tienen las familias para sumar la cantidad de dinero requerido para comprar una vivienda nueva o usada, lo que fortalece su cultura del ahorro.

La SDHT ha implementado la “ruta al ciudadano” para atender a la población interesada en adquirir o mejorar su vivienda, un esquema de atención personalizada organizada por tutores en cuatro procesos: 1. inscripción permanente de los interesados a través de la red de servicio al ciudadano del Distrito; 2. postulación de los hogares que cuentan con cierre financiero; 3. calificación y asignación de acuerdo con las condiciones del hogar; y 4. desembolso, una vez identificada la solución de vivienda por la familia. Este acompañamiento permite al ciudadano reducir el tiempo en los trámites para acceder a una vivienda.

Es de resaltar la nueva modalidad de convocatoria permanente, que permite que los hogares interesados que cumplen con los requisitos puedan inscribirse en cualquier momento del año en el *Programa de subsidios distritales de vivienda*. Así mismo, a través de la línea 195 de atención al ciudadano del gobierno distrital, el ciudadano puede solicitar una cita para tramitar su inscripción en los Cades, Supercades o Centros de Hábitat de manera personalizada. Como resultado de este proceso, hoy en día la Administración Distrital cuenta con información detallada de los inscritos, lo que facilita una atención diferenciada de acuerdo con las condiciones y necesidades de los hogares solicitantes.

Esta estrategia se complementa con el diseño e implementación del banco de vivienda usada, como instrumento para acercar la oferta de vivienda usada con la demanda, y visibiliza un nuevo mercado que hasta ahora solo ha existido de manera informal.

Arrendamiento

La Administración de la *Bogotá Positiva* está comprometida con la promoción del arrendamiento como estrategia integral en el marco de la política de vivienda distrital, orientada a aliviar la difícil situación habitacional de una parte de la población de escasos recursos económicos que no ha tenido la oportunidad de acceder a una solución habitacional. Bogotá es una de las ciudades

pioneras en el país en este tipo de iniciativa y se evidencia al incluir la creación e implementación de este instrumento en el Plan Distrital de Desarrollo 2008-2012 *Bogotá positiva: para vivir mejor*.

Reasentamiento

Este programa tiene como principal objetivo garantizar el derecho a la vida de los habitantes y disminuir su vulnerabilidad social, al estar ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable definidas con base en las condiciones de riesgo desde los aspectos técnicos, económicos y jurídicos. Con esta intervención se busca reducir la amenaza y la vulnerabilidad de los hogares de estratos 1 y 2 que deben ser reubicados por estar expuestos a desastres naturales causados por deslizamientos o inundaciones. Este programa, definido en el POT, incluye el reasentamiento de familias que habitan en zonas objeto de intervención por obra pública o en las que se ha decidido reordenar el territorio.

Titulación de predios y reconocimiento de vivienda

La *titulación predial* y el *reconocimiento de vivienda* son estrategias de la Administración Distrital que permiten a los ciudadanos acceder a un techo digno a través de la intervención en la problemática de las viviendas construidas en barrios de origen informal que son producto de procesos constructivos prolongados y discontinuos con recursos técnicos y económicos escasos. Estas estrategias son prioritarias para garantizar que los bogotanos y bogotanas materialicen su derecho a una vivienda y el derecho a la propiedad.

La titulación es el proceso en el que aquellas familias que habitan en barrios de origen informal obtienen los títulos de propiedad de los predios que actualmente ocupan con viviendas de interés social. En este sentido, el proceso de titulación se convierte en el primer paso para que estos hogares puedan canalizar recursos de la oferta financiera local y acceder así a las oportunidades de mejoramiento de vivienda que ofrece la ciudad formal. Cuando estos hogares cuentan con un título que respalda la propiedad pueden acceder a los créditos con una garantía real y al mercado inmobiliario formal, entre otros beneficios que ofrece la ciudad formal.

El reconocimiento es la actuación por medio de la cual se declara la existencia de una construcción finalizada antes del 27 de junio de 2003, que no cuente con la licencia de construcción. Cada acto de reconocimiento debe revisar las condiciones individuales de ubicación territorial, topografía, construcción, suelos y condiciones sociales y es parte de las estrategias distritales para

garantizar inclusión a la ciudad formal a través de brindar seguridad en la tenencia y poder acceder a ciertos derechos en materia de servicios públicos y mejoramientos de vivienda. Es preciso aclarar que no se podrá solicitar el reconocimiento de construcciones ubicadas en zonas de protección ambiental y en suelo clasificado como de protección o en zonas declaradas de alto riesgo no mitigable, identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Actualmente, la Administración Distrital está revisando los esquemas de expedición de los *actos de reconocimiento* para atender de manera masiva y especializada las solicitudes a ese respecto, lo que implica revisar los procedimientos empleados por las curadurías urbanas y proponer un esquema alternativo de atención para disminuir tiempos y costos. De igual manera, la Administración tiene estrategias y proyectos para adelantar procesos de titulación masivos en la ciudad y atender de una manera más ágil esta problemática.

Es de resaltar la asistencia técnica, legal, social y financiera que brinda el sector hábitat a los hogares en la implementación de las estrategias y los programas realizados en cada uno de los ejes estratégicos, garantizando intervenciones integrales que conducen a la garantía progresiva del derecho a la vivienda en la ciudad. Sobresale el papel del ciudadano en la construcción colectiva del hábitat, quien hace efectivas las asesorías y el apoyo brindado por el sector a través de su compromiso.

Eje 3: Control de vivienda

Para prevenir y controlar la urbanización y la construcción ilegal en la ciudad, se monitorean los asentamientos ilegales y se vigila el cumplimiento de la función de los curadores urbanos quienes deben verificar y comprobar que los proyectos cumplan con las normas urbanísticas y de sismorresistencia vigentes, a través de la Comisión de Veeduría a los Curadores Urbanos⁴. Asimismo, la Administración Distrital ejerce el control urbanístico, el control a la enajenación y el arrendamiento, realiza intervenciones cuando a ello hay lugar y actúa ante deficiencias constructivas. Es de resaltar que el control a cargo del Estado debe ser contundente al trabajar conjuntamente con el sector privado y la ciudad, para fortalecer así la política de vivienda distrital.

Prevención de asentamientos ilegales

Para evitar las ocupaciones ilegales que ponen en riesgo la vida de sus moradores y generan un deterioro social y urbanístico, se han identificado zonas en el Distrito Capital donde ocurren procesos dinámicos de asentamientos ilegales,

4 Decreto Nacional 1052 de 1998.

localizados generalmente en áreas con restricciones de uso del suelo, entre los que se destacan: afectación por fenómenos de remoción en masa, inundación, afectación por suelo de protección y estructura ecológica principal de la ciudad. Estas áreas susceptibles de desarrollarse ilegalmente se han denominado polígonos de monitoreo, los cuales son objeto de control permanente con el fin de identificar, georreferenciar y caracterizar las ocupaciones existentes y, a su vez, prevenir la aparición de nuevos desarrollos.

Veeduría a las curadurías urbanas

La Comisión de Veeduría a las Curadurías Urbanas tiene como misión principal velar por el buen desempeño de estas entidades en los aspectos técnicos, profesionales y éticos y por su adecuada articulación con la Administración Distrital. De esta manera es un instrumento para que la ciudadanía vigile la actividad de licenciamiento de construcción y haga valer sus derechos ante una posible vulneración de los mismos en los asuntos relacionados con el desarrollo urbano de la ciudad.

En este sentido, la comisión es la encargada de estudiar las quejas de los ciudadanos relacionadas con la expedición de licencias de construcción y urbanismo, verificar el cumplimiento de las normas urbanísticas, interponer recursos contra las actuaciones de los curadores cuando a ello haya lugar y formularles sugerencias para una mejor prestación del servicio. Resultado de este análisis, la Comisión remite los casos a la Procuraduría General de la Nación, a la Personería Distrital, a las Alcaldías Locales y a los Consejos Profesionales de Arquitectura e Ingeniería u otras entidades pertinentes, según las características particulares. Adicionalmente, hace la evaluación anual del servicio de cada una de las curadurías urbanas.

Control urbanístico

El control urbanístico es una tarea que está siendo fortalecida por la Administración Distrital con el objetivo de evitar nuevas ocupaciones ilegales en la ciudad, mediante el monitoreo y el trabajo en prevención. Una vez las infracciones urbanísticas son detectadas, se notifica a las autoridades locales quienes tienen la competencia para ejercer el control administrativo y policivo correspondiente.

Control a la enajenación y el arrendamiento

La Administración Distrital ejerce las funciones de inspección, vigilancia y control a las personas naturales y jurídicas dedicadas a la venta o arrendamiento de inmuebles destinados a vivienda y vela por el control de planes y programas

de vivienda, tanto en el mercado formal liderado por grandes empresas constructoras como en procesos de autoconstrucción legales de la ciudad.

Es así como la actividad de la construcción es controlada en Bogotá para proteger la seguridad y salubridad de la población. Los ciudadanos deben presentar sus quejas sobre deficiencias constructivas ante la SDHT, quien tiene la facultad de iniciar actuaciones administrativas pertinentes, cuando haya comprobado la enajenación ilegal de inmuebles destinados a vivienda o fallas de calidad que atenten contra la estabilidad de la obra o la seguridad de las personas. Igualmente, se pueden impartir órdenes y requerimientos como medidas preventivas e imponer las sanciones correspondientes ante estas situaciones.

Intervenciones

Las actividades de construcción, enajenación o arriendo de vivienda son controladas por la Administración Distrital y pueden ser intervenidas para su administración o liquidación de configurarse las causales previstas en la ley.

En conclusión, estos ejes estratégicos demuestran la integralidad de la política pública de vivienda y la manera como se articulan y complementan las acciones del sector de hábitat, para resolver un déficit acumulado e histórico existente en la ciudad. Es de resaltar que las intervenciones públicas en temas de vivienda en Bogotá dejaron de ser lineales y se convirtieron en parte de un modelo completo, coherente y articulado en el que sobresale la construcción colectiva del hábitat en procura de su sostenibilidad.

No sobra mencionar que la estructuración de la política se hizo tomando como base el mandato del Plan Distrital de Desarrollo, específicamente en el inciso 3 del artículo 11, que establece como objetivo del *'Programa alianzas por el hábitat'* el “promover la gestión y la construcción colectiva del hábitat a partir de la vinculación de múltiples agentes, la generación y utilización eficiente de recursos con énfasis en vivienda de interés prioritario (50 smmlv), la adecuada implementación de instrumentos de administración, control y monitoreo de la ilegalidad y la coordinación interinstitucional”.

Esquema integral de financiación de vivienda

Los retos: combatir los círculos viciosos

La SDHT identificó tres círculos viciosos que se propuso revertir, teniendo como punto de partida la gran dificultad de los hogares de ingresos bajos para contar con recursos propios como ahorro y crédito para financiar el valor total

de la vivienda; el hecho de que el mercado formal del crédito no atiende a las familias de menores ingresos, vinculadas en su mayoría a la economía informal, por lo que no se constituye en una alternativa eficaz que contribuya a disminuir el déficit de vivienda; la inexistencia de esquemas alternativos y flexibles de crédito de vivienda que permitan que estos hogares puedan lograr el cierre financiero para adquirir, construir o mejorar una solución de vivienda digna; y la existencia de diferentes segmentos de la demanda con condiciones desiguales de acceso al crédito, que requieren alternativas particulares de crédito (aquellos que, a pesar de tener ingresos bajos, podrían acceder al sector bancario, principalmente por estar vinculados a la economía formal y aquellos considerados “no bancarizables” debido a sus bajos ingresos e inexistente historia crediticia).

Estos círculos viciosos son:

- Pobreza-informalidad-incorporación al sistema financiero-acceso a vivienda digna.
- Operación-requisitos-trámites-tiempos.
- Marco legal-marco normativo-marco operativo.

Para conseguirlo, se propuso diseñar y poner en marcha un esquema integral de financiación, que articule un sistema multidimensional de subsidios (adquisición de vivienda nueva y usada, mejoramiento estructural y de habitabilidad y arrendamiento) y un sistema de microcréditos, y combine diferentes instrumentos de financiación y cofinanciación de soluciones de vivienda de interés social y prioritario.

La SDHT también se propuso revisar los procesos, los trámites y los tiempos con el fin de procurar que las personas pudieran acceder y hacer efectivo su subsidio en el menor tiempo y al menor costo posible.

Finalmente, buscó garantizar que la Administración dispusiera de un marco legal, normativo y operativo, que proporcionara fluidez a los procesos y definiera reglas claras para la ciudadanía y el Distrito, en cuanto las distintas etapas del proceso de acceso al subsidio.

Lo más importante era lograr:

- **Dignidad.** Que las familias accedieran a una vivienda digna, que pudieran mejorar la actual, construir una o adquirir una nueva o usada.
- **Complementariedad.** Que las familias lograran una solución efectiva e integral que les permitiera superar de manera definitiva la carencia habitacional; que los subsidios fueran complementarios y progresivos en el tiempo.
- **Integralidad.** Que las familias encontraran solución a sus distintas carencias habitacionales y, a la vez, dadas sus particulares condiciones socioeconómicas, un esquema de financiación que se ajustara a sus capacidades.

Acciones y logros

Con el fin de contrarrestar los círculos viciosos identificados durante 2008 y lo corrido de 2009, la SDHT alcanzó los objetivos que aparecen señalados a continuación:

a) Pobreza-informalidad-incorporación al sistema financiero-acceso a vivienda digna:

Se definió el alcance del sistema integral de financiación que, como se mencionó con anterioridad, está orientado a ligar los eslabones de la cadena ahorro-crédito-subsidio, con el fin de que efectivamente operen como un sistema integral de financiación de soluciones de vivienda para los hogares de menos recursos del Distrito Capital. Esto implica trabajar de manera paralela sobre cada uno de ellos y tender los puentes entre unos y otros.

El diseño de un sistema multidimensional de subsidios se refiere a la ampliación y particularización de las modalidades y a la definición de complementariedades entre ellos; y el de microcréditos, a la concreción de alternativas crediticias que se ajusten a las necesidades y capacidad de pago de los hogares que constituyen la población objeto del esquema.

Así, hoy en día las distintas modalidades de subsidio operan como un sistema en tanto se aplican para el área urbana y la rural del Distrito Capital, para la adquisición de vivienda nueva o usada, y permiten tanto a propietarios como a poseedores mejorar y construir soluciones habitacionales. Además se complementan entre sí y con otros subsidios ofrecidos por entidades de distintos niveles territoriales.

Esto, amén de que se revisó el programa de subsidios en su conjunto, para garantizar el cierre financiero y el acompañamiento permanente a los hogares, y se ajustaron los montos respectivos por asignar para cada una de las modalidades.

Así, la política dio un giro fundamental hacia la gestión integral de la demanda. Hoy, el subsidio es entregado a los hogares para completar el cierre financiero. Es decir, complementa los recursos propios de los hogares (representados en ahorro, crédito o donaciones) permitiendo que a la hora de adquirir o mejorar sus viviendas cuenten con la totalidad de los recursos requeridos para ello. En este marco adquiere la mayor relevancia disponer de información real y oportuna que permita caracterizar la demanda y hacer un acompañamiento permanente a los hogares interesados en acceder a un subsidio distrital de vivienda.

Adicionalmente, se ha venido avanzando en la estructuración de un subsidio condicionado de arrendamiento al que haremos referencia más adelante.

Para hacerlo, se ha tenido en cuenta que: 1. el mercado de arrendamientos atiende principalmente demandantes de ingresos bajos y medios, 2. la motivación principal para optar por el arriendo corresponde a la imposibilidad de acceder a vivienda propia, 3. como factores limitantes para este propósito se identifican el ahorro programado y el crédito hipotecario y 4. el valor del arrendamiento incide de manera significativa sobre el ingreso de los hogares.

Desde el punto de vista del sistema de microcréditos y con el objeto de que la combinación de procesos sumados a la lógica popular brinde los elementos básicos para un nuevo sistema de financiamiento de la vivienda popular, se ha determinado que es necesario y más eficiente definir socios estratégicos que faciliten la gestión de todo el proceso del microcrédito, desde la postulación hasta el recaudo y el manejo de la cartera. De esta manera, el sistema debe:

1. Entender la lógica y la cotidianidad de las comunidades frente a su economía y al crédito.
2. Valerse de los aciertos de sistemas ya probados.
3. Reconocer en los avances tecnológicos de software, unas herramientas fundamentales de eficiencia a bajo costo para la operación financiera.
4. El software de microcrédito es la base del sistema y combinará dos desarrollos: uno de crédito y otro de recaudo.

Además, debería estar compuesto por los siguientes actores:

1. **Administrador del sistema.** Será la SDHT y se encargará de coordinar toda la operación y realizar la selección de la población por atender, el(los) operador(es) y el recaudador. Igualmente constituirá el Fondo de Reserva y Recompra, que se convierte en una de las garantías con las cuales opera el sistema.
2. **Operador social.** Serán una o varias entidades a través de las cuales las familias tramiten los créditos, por lo que deben tener experiencia en microfinanzas y créditos hipotecarios. También realizarán un proceso educativo, organizativo y de acompañamiento a las familias durante la vida del crédito.
3. **Recaudador.** Es una entidad cuya función es el recaudo de las cuotas de vivienda. Debe utilizar tecnología móvil.
4. **Fondo de Reserva y Recompra (FRR).** Es un recurso destinado a complementar en el sistema de garantías, las hipotecas y los pagarés. Se constituye con un porcentaje del valor del crédito, a manera de reserva de liquidez para asumir contingencias por mora o siniestralidad.

5. **Sector financiero o secundario.** La sostenibilidad del sistema de financiamiento está concebida como un sistema de venta de cartera o titularización de la cartera o venta de bolsa de hipotecas que tiene la entidad.
6. **Familias.** Estas deben ingresar al programa a través de un proceso de educación financiera y de organización comunitaria. El operador social incorpora la información socioeconómica de las familias.

Asimismo, se trabajó en aras del establecimiento de alianzas con socios estratégicos del sector privado para que la población objetivo pueda acceder a créditos hipotecarios con los sectores bancario y solidario. El principal avance en esta estrategia es la suscripción de un convenio con el Fondo Nacional del Ahorro⁵ para articular recursos de ahorro, crédito y subsidio.

b) Operación-requisitos-trámites-tiempos:

La SDHT adelantó un análisis de los procesos, los tiempos y los trámites que tanto los hogares como la entidad debían surtir desde el momento en que se asignaba un subsidio hasta el desembolso. Identificó cuellos de botella y orientó cada una de sus acciones hacia su superación.

Para ello, ajustó su quehacer en términos operativos, elaboró un detallado manual de procedimiento que da cuenta de cada una de las actividades que se deben surtir a lo largo de cada una de las etapas del proceso y se alió con otras entidades para facilitar cada uno de los pasos, tanto para los hogares como para la administración.

Así, mientras durante la administración anterior pasaban en promedio 822 días desde la asignación hasta el desembolso, hoy se está tardando la cuarta parte. Si bien aún no se puede “cantar victoria”, este hecho sí empieza a demostrar que los ajustes tuvieron sentido.

Como producto de la revisión del proceso, la SDHT diseñó y puso en marcha la ruta ciudadana consistente en un esquema de atención organizado en torno a cinco procesos básicos: 1. inscripción permanente de los interesados a través de la red de servicio al ciudadano del Distrito; 2. postulación de los hogares que cuentan con cierre financiero; 3. calificación y asignación, de acuerdo con las condiciones del hogar; 4. asignación, y 5. desembolso, una vez identificada la solución de vivienda por parte del hogar.

Es de resaltar que hoy los hogares pueden inscribirse, a través de la línea 195, a lo largo de todo el año y que esto ha permitido caracterizar a la población que provee información relevante para el ejercicio de las tareas cotidianas, facilita el trato diferenciado de los hogares en virtud de sus condiciones particulares y orienta el mejoramiento continuo tanto de los procesos como de la política.

5 Convenio 004 del 5 de diciembre de 2008 suscrito entre la SDHT y el Fondo Nacional del Ahorro.

c) Marco legal-marco normativo-marco operativo:

Los ajustes de la política y del programa y sus procesos supusieron una revisión general de la normatividad vigente. Se trataba de garantizar armonía y concurrencia entre los mismos y de superar, en la medida de lo posible, la dispersión. Así además se elaboró, ajustó y compiló el reglamento operativo del programa que hoy incluye la particularización de las modalidades, la enunciación de los nuevos montos, la precisión de las complementariedades y la determinación de las inhabilidades y requisitos de cada una de las etapas del proceso

El subsidio de arrendamiento

La construcción y operación de un sistema multidimensional de subsidios implica para la SDHT pensar alternativas de financiación de la vivienda que aprendan las lecciones del proceso de asignación que hoy en día se lleva a cabo y lean de la mejor manera posible las necesidades de nuestros beneficiarios y el mercado. El subsidio de arrendamiento es una de ellas.

Retomando un poco lo que hasta ahora se ha dicho y con el objeto de dar marco a la propuesta de subsidio de arrendamiento que la SDHT espera implementar, vale la pena recordar que en nuestra ciudad en 2007 el déficit habitacional era de 307.945 hogares, de los cuales 145.822 tenían déficit cuantitativo y 162.124 déficit cualitativo⁶. También que a ese déficit hay que sumarle la migración, los hogares víctimas del desplazamiento interno forzado por la violencia que a diario llegan a la ciudad y los nuevos hogares que se conforman, los cuales representan 25.920 hogares de estratos 1, 2 y 3 al año. Además que en 2008 la ciudad contaba con 3.125 barrios, de los cuales 1.475, el 47,2%, eran informales⁷.

Asimismo, al analizar los datos de la Encuesta de Calidad de Vida de 2007 sobre la tenencia de la vivienda en Bogotá, se observa que de los 1.978.528 hogares en la ciudad, 818.874, que equivalen al 41,4%, viven en arriendo o en subarriendo y 1.033.845, que equivalen al 52,2%, tienen vivienda propia totalmente pagada o en proceso de pago. Esta información evidencia que el arrendamiento es una realidad.

Con respecto al tema del arrendamiento es pertinente mencionar que buena parte de las viviendas se producen por autoconstrucción y parte de esa autoconstrucción corresponde a procesos de densificación, mediante la construcción de segundos y terceros pisos, los cuales son destinados al mercado de alquiler. También debe decirse que para los sectores populares la vivienda en propiedad, además de cubrir una necesidad habitacional, satisface un objetivo

6 Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Bogotá 2007- SDP- DANE.

7 Secretaría Distrital de Planeación.

económico, mediante el mercado de arrendamiento; que el arrendamiento y la venta apalancan e impulsan la compra de vivienda nueva; que el mercado de arrendamiento explica más de la mitad de las transacciones realizadas en los mercados secundarios; que el mercado de arrendamientos atiende principalmente demandantes de ingresos bajos y medios; que existe una estrecha relación entre los mercados informales de vivienda y de trabajo; que la motivación principal para optar por el arriendo corresponde a la imposibilidad de acceder a vivienda propia; que como factores limitantes para este propósito se identifican el ahorro programado y el crédito hipotecario; y que el valor del arrendamiento incide de manera significativa sobre el ingreso de los hogares.

Ahora bien, una de las razones por las cuales se incorporó una etapa de inscripción al *Programa de subsidios distritales de vivienda* era la necesidad de caracterizar mejor, de una manera más detallada, la población que está pretendiendo acceder a ellos.

Efectivamente, transcurridos seis meses desde la puesta en marcha del programa, la SDHT ya está en capacidad de describir mejor esa población objeto y de incorporar en las nuevas herramientas e instrumentos que diseñe los elementos de esa caracterización que resulten relevantes.

A la fecha, tenemos inscritos 147.750 hogares, de los cuales el 58,5% tiene ingresos inferiores a 2 smmlv; el 41,6% tiene recursos propios entre 0 y 4 millones; y el 47,3% reporta no tener recursos propios. Esto nos indica que con dificultad estos hogares van a reunir los recursos propios necesarios para acceder al subsidio distrital de vivienda.

En ese marco, la SDHT ha comenzado la estructuración de un subsidio distrital de arrendamiento, cuyo propósito es asignar subsidios condicionados al ahorro programado a una parte de los hogares inscritos en el *Programa de subsidios distritales*. Se busca que los hogares con ingresos entre 0 y 2 smmlv tengan la oportunidad de ahorrar, durante un periodo de tiempo y de manera metódica, lo que hasta ahora gastaban en arriendo. Con esto, habiéndose bancarizado, podrán acceder a un crédito y ser asignatarios de un SDV que logre el cierre financiero para la adquisición de una solución de vivienda.

El valor del subsidio se determinará en función del porcentaje de los ingresos que en promedio los hogares invierten en arriendo y del valor del suelo en la localidad donde se pagará el arriendo. Su duración en el tiempo dependerá del cierre financiero.

Por lo pronto, los requisitos previstos son: estar inscrito en el programa de SDV, haber reportado ingresos mensuales entre 0 y 2 smmlv, haber reportado 0 recursos propios, vivir en Bogotá, y no tener casa propia en ningún lugar del país.

La SDHT entonces deberá elegir entre los inscritos, y por orden de inscripción, aquellos hogares que cumplen con los requisitos enunciados, ponerse en contacto con ellos y explorar su voluntad de acceder al subsidio de arrendamiento, postularlos al subsidio y asignárselo, además, por supuesto, de adelantar todos los trámites administrativos requeridos.

Por su parte, los hogares que acepten deberán cumplir con los requisitos de la postulación, firmar una carta de compromiso con la SDHT (reglas del juego claras), abrir una cuenta de ahorro programado, suscribir una carta de compromiso con el arrendatario y allegar, cuando sea el momento, los documentos del arrendador necesarios para el desembolso.

Finalmente, hay que mencionar que esta iniciativa se relaciona íntimamente con el propósito de la SDHT de diseñar e implementar un banco de vivienda usada. Si bien en principio el banco estaba pensado para que los beneficiarios del SDV de adquisición dispusieran de un *stock* de vivienda viabilizada, ahora hemos pensado que en ese banco se deben también ir consignando los inmuebles disponibles para arrendamiento y que debe hacer las veces de una suerte de operador inmobiliario público que medie en las transacciones a que haya lugar.

En nuestra opinión estas iniciativas tienen un efecto importante sobre el mercado en su conjunto dado que impactan tanto la oferta como la demanda. De manera específica son un instrumento que le permite a la Administración Distrital mejorar las condiciones de habitabilidad, combatir el déficit histórico que se ha generado en la ciudad y frenar la ilegalidad para así materializar de manera progresiva el derecho a la vivienda.

Los paneles temáticos

PANEL SOCIOECONÓMICO Y FINANCIERO

PANEL ANTROPOLÓGICO Y SOCIAL

PANEL JURÍDICO

PANEL DE CALIDAD ESPACIAL Y DEL ENTORNO



Panel socioeconómico y financiero

Coordinación:

Adriana Parías, Economista, docente e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

Panelistas invitados:

Alan Gilbert, geógrafo de la Universidad de Londres,

Adriana Posada, asesora de la Secretaría Distrital del Hábitat,

Samuel Jaramillo, economista de la Universidad de los Andes

El objetivo del panel es evaluar y proponer alternativas de soluciones de vivienda popular y financiación en Colombia, y en particular las posibles políticas e instrumentos que hagan viables alternativas satisfactorias de vivienda en arriendo para los sectores más deprimidos de la sociedad, a la luz de las características y estrategias socioeconómicas de los arrendatarios en el mercado informal.

La coordinadora del panel presenta un panorama general basado en los resultados de la primera etapa de la investigación *Mercados de suelo y movilidad de los pobres en Bogotá*¹.

Las ciudades de América Latina presentan un incremento significativo de la participación del mercado informal de suelo en la incorporación de suelo a la ciudad y de los mercados secundarios residenciales en la densificación urbana de los barrios de origen informal. (Abramo, 2005; Parías, 2007; Cravino, 2007; Briceño-León, 2007). En Bogotá, más del 20% del área urbanizada ha sido incorporada mediante procesos informales, el 50% en las dos últimas décadas y entre 1993 y 2005, el 44% del total de viviendas fue edificado por autoconstrucción (Cuervo, 2007), la cual contribuyó a la densificación de barrios de origen informal y generó oferta de vivienda en alquiler.

Al igual que otras ciudades de América Latina, en Bogotá, del total de las transacciones inmobiliarias en los barrios informales, el 61% corresponden al mercado de alquiler (Parías, 2007), segmento que en principio debería ser

¹ Investigación dirigida por Pedro Abramo en varias ciudades de América Latina, en la cual Parías se desempeñó como coordinadora para Bogotá. El proyecto contó con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy (LILP), de la Universidad Externado de Colombia y de la Universidad de los Andes, en su primera etapa en la capital de la República.

atendido por los programas de vivienda social. En estos barrios, el 60% del stock habitacional está ocupado en propiedad, lo que significa que la oferta de alquiler se genera en el mismo inmueble donde habitan los propietarios y cumple un objetivo económico para los sectores populares. Las preguntas surgen en relación con ¿por qué se presenta esta demanda en barrios populares? ¿Son estos arrendamientos demanda potencial o real del mercado formal de Vivienda de Interés Social (VIS) o Vivienda de Interés Prioritario (VIP), o están atraídos por los mercados informales de suelo y vivienda?

¿Quiénes son los arrendatarios?

Son en el 65,5% mujeres cabeza de hogar, con familias de 4,7 personas, mucho más alto que el promedio de la ciudad, que es de 3,51. El 87% de los jefes de hogar reciben hasta 1 salario mínimo mensual legal vigente (smmlv, equivalente a US\$133 de 2004) y es más crítica la situación de las mujeres, pues solo el 9% obtienen más de un salario frente al 22% de los hombres. El ingreso de los hogares es también bajo: el 71,5%, ganan hasta 1 smmlv, dato que no solo muestra el nivel de pobreza, sino que revela que solo el 28% de estos hogares podría constituirse en demanda potencial de la oferta de los constructores de vivienda prioritaria que requiere ingresos superiores a 1,5 smmlv.

Los arrendatarios se vinculan en el 55% al sector informal de trabajo en las ramas de comercio, construcción y servicios, lo que sugiere que hay una relación entre los mercados informales de vivienda y de trabajo. De una parte, la relación se puede atribuir a una lógica de exclusión de los mercados formales. Ante la exclusión del mercado laboral —formal— los hogares no tienen acceso al mercado residencial formal, lo que los remite al mercado informal; se refuerza así un círculo vicioso de la informalidad y una diferenciación entre estos dos. De otra parte, un segundo eje de interpretación se desprende de los desarrollos de la economía de la proximidad (Rallet, 2000). Los asentamientos informales conforman territorios de relaciones socioeconómicas locales, y pertenecer a un asentamiento es contar con la oportunidad de acceder a una eventual fuente de ingreso en el mercado de trabajo del barrio —generalmente informal—. Esa dinámica económica endógena cualifica la interacción de los individuos y es un elemento importante en la dinámica de los mercados locales (Abramo, 2005). La contrapartida del circuito económico endógeno es que refuerza los factores de decisión de localización residencial a partir del criterio de proximidad. Los datos sobre el lugar de trabajo respaldan esta relación: el 60% de los arrendatarios que trabajan en el sector informal lo hacen en el mismo barrio o localidad.

¿Cuáles son las estrategias de localización de los arrendatarios?

El 67% dice haber tenido en cuenta el barrio en el momento de escoger la vivienda. Los motivos son: la proximidad al trabajo, al estudio, a los parientes y amigos (45%), le gusta y siempre ha vivido allí (21%), el acceso a servicios urbanos (20%). Parecen, entonces, privilegiarse las relaciones comunitarias y la confianza y solidaridad que se establecen en los barrios (Abramo, 2005) aunque pesa también la localización intraurbana del asentamiento. ¿Es preferible ser arrendatario en un barrio relativamente central que acceder a la propiedad en la superperiferia?

Para analizar la movilidad residencial se construyó una tipología de la trayectoria residencial de los arrendatarios y una matriz de origen-destino de sus desplazamientos residenciales durante los últimos cinco años. La mayor parte de los desplazamientos han sido endógenos —dentro del barrio—, y estos se van intensificando en el tiempo: en el último año el 86,4% de los movimientos se realizaron en el mismo barrio. Adicionalmente, un resultado importante para la política es que no se registra ningún movimiento entre un barrio formal y uno informal.

Los arrendatarios no son indiferentes ante la propiedad. El 72% está pensando en ser propietario en los siguientes tres años; el 71% piensa comprar cerca del lugar actual de residencia; el 41%, optaría por vivienda usada, el 37% por nueva, y el 22% por un lote. La preferencia por vivienda usada evidencia la valoración que se da a las relaciones comunitarias, mientras que la menor preferencia por lote reconoce las exigencias en ahorros y mano de obra que difícilmente reúne un hogar con jefatura femenina. Solo el 27% piensan acceder a una VIS o a una VIP y, de estos, el 20% estarían dispuestos a endeudarse con el sector financiero, debido a los requisitos de estabilidad de ingresos y los compromisos contractuales formales y, desde luego, al temor a no ser buenos candidatos para un crédito.

Otro aspecto es el tamaño de las viviendas. El criterio de precio máximo de la vivienda VIP y VIS, sin que medie ninguna otra obligación en términos de tipo de vivienda, tamaño, calidad, bajo el supuesto de que esta flexibilidad incentiva una mayor competencia y flexibilización en este mercado, ha demostrado ser más bien un incentivo para que los constructores minimicen el tamaño y calidad de la oferta sin ningún control.

Finalmente, siguiendo a Pedro Abramo, el mercado informal ofrece una cierta *libertad urbanística*, lo que significa que los propietarios pueden utilizar el área del lote para la construcción de la vivienda por etapas de acuerdo con sus necesidades y con la disponibilidad de recursos. La rigidez que impone en este sentido el formal constituye otra debilidad de este mercado para atraer a los

sectores populares. Adicionalmente, la propiedad es una fuente de ingresos que complementa los ingresos, principalmente mediante la construcción de habitaciones o apartamentos para el alquiler.

¿Cuánto pagan los arrendatarios en los barrios informales?

Por una vivienda de dos habitaciones se pagan aproximadamente \$130.000 mensuales (US\$50 de 2004) suma que representa el 35% del ingreso (si este es de 1 smmlv) y equivale al 0,85% del precio de la vivienda, superior al cálculo para el mercado formal (0,75%). Estos datos cuestionarían la racionalidad de los arrendatarios; sin embargo, las rigideces de la oferta en el mercado de compraventa local y las restricciones y limitaciones de la oferta formal de la VIS y la VIP pueden explicar la importancia del mercado informal de arrendamientos.

Si bien no son productos comparables, como ejercicio indicativo se relacionaron los precios del mercado informal con el formal de la VIP y se encontró que el precio tope de 50 smmlv ascendía en 2004 a \$18.250.000. Al restarle el subsidio para el mismo año, de \$7.000.000, y el aporte obligatorio de 10% de ahorro programado, es preciso financiar mediante crédito bancario los \$9.425.000 restantes. Suponiendo crédito blando a 15 años, con intereses bajos, la familia debería desembolsar \$98.000 mensuales de cuota. En este ejercicio hipotético, la cuota mensual es inferior al canon de alquiler que paga en el mercado informal (\$132.580) y el precio de la VIP, descontando el subsidio, (11.250.000) es inferior al promedio en el cual se transan las viviendas en el mercado informal (\$15.742.125). Es decir, el acceso a la vivienda formal puede llegar a ser menos oneroso para los pobres que en el mercado informal y, sin embargo, los barrios informales se densifican permanentemente, aparecen nuevos asentamientos y los mercados informales se fortalecen. Esta paradoja y el hecho de que muchos subsidios se pierden anualmente, invita a reflexionar sobre los factores que explican esta realidad.

Para continuar, se hacen las siguientes preguntas a los panelistas: ¿Es pertinente concebir un sistema o esquema de política y de financiación que contemple el alquiler como alternativa para brindar soluciones de vivienda dirigida a los sectores populares? ¿Es conveniente proponer directrices de una política que apoye la creación de una oferta de vivienda en alquiler en estos mismos barrios en combinación con los programas de mejoramiento integral de barrios u otros? ¿Qué tipo de política? ¿Qué cambios habría que introducir en la política del hábitat para superar los cuellos de botella?

Toma la palabra Alan Gilbert para referirse al subsidio y a las fórmulas para ampliar la oferta y vincularlos a procesos urbanos en marcha. Aunque en lugares como Inglaterra se habla de subsidio para inquilinos, la aplicación de la fórmula en Bogotá no es sencilla. Por un lado, el 43% de los habitantes son inquilinos y el presupuesto distrital es restringido: el gobierno nacional no gasta más de 14 dólares por persona en vivienda. Por otro lado, los arrendadores incrementan los alquileres cuando saben que hay subsidios con lo cual el Estado pierde y el inquilino tampoco gana, algo similar a lo que pasa con los subsidios y los constructores que suben el precio de las viviendas.

Sus reservas frente a los subsidios lo llevan a concluir que solo deben ofrecerse por emergencia e, igual que el subsidio distrital a desplazados, deben ser ocasionales y concebidos para ayudar a familias con problemas, en coyunturas específicas. En un país como Colombia los más pobres no reciben este tipo de ayuda, porque no pueden conseguir crédito, de modo que sería mejor gastar el dinero en otros programas y no en vivienda. Ahora, si de todas maneras se destina una suma a subsidiar la vivienda en alquiler, es importante generar más ayuda a los arrendadores, independiente de que sean ricos o pobres, para que mejoren la oferta. Tal ayuda puede materializarse en acciones como un crédito para poner un baño en una casa de inquilinato, que mejore las condiciones de los arrendatarios, puede aumentar la oferta y disminuir los alquileres. Gilbert opina que para mejorar la calidad de la construcción, de pronto podría hacerse algo en la misma dirección del Plan Terrazas que hace años se propuso en Bogotá y Medellín, ciudad esta última donde funcionó mejor debido a menores trámites, más apoyo y asistencia técnica a los autoconstructores.

Otro punto al que hay que prestarle atención se refiere a que en el eventual caso de que ocurran problemas con el arriendo en los barrios, es muy probable que el arrendatario salga perdiendo, pues aún hay caciques que manejan la situación y seguramente no ayudan a los inquilinos. Además, programas de conciliación como los de la Cámara de Comercio, no son baratos y posiblemente no sirvan para estos casos. Por eso, el Estado debe comprometerse con la resolución de los conflictos, con sistemas ágiles y sencillos, al tiempo que muchos problemas derivados de la falta de claridad podrían evitarse con acuerdos escritos entre las partes.

Para él, es preocupante el hecho de que en Buenos Aires, Caracas y ciudad de México los arrendadores no querían admitir que tienen inquilinos porque parece que le temen al impuesto por ingresos, pero seguramente pocos lo pagan.

En Bogotá, los arrendadores están muy abiertos a comentar cuántos inquilinos tienen. Valdría la pena dar más confianza a los arrendadores para que entiendan que no están quebrantando la ley².

Las reflexiones también se refieren a que aunque el mejoramiento urbano está de moda y es importante, estos programas desconocen la condición de los inquilinos, que normalmente son más que los dueños, y un programa de esa naturaleza genera impactos importantes como por ejemplo el alza en los alquileres. Además, hay que tener en cuenta que la búsqueda de casa por parte de propietarios e inquilinos no es muy ‘científica’; no hay agencias de finca raíz, la gente busca en el vecindario.

El investigador trae a colación los problemas que le genera la cifra del 35% del salario mínimo que planteó Adriana Parías en la introducción porque no sabe bien cuánto ganan los arrendatarios por su actividad informal y parece que un buen número de ellos reciben más. Su experiencia de muchos años en los barrios del sur de Bogotá le demuestra que incluso los inquilinos tienen celulares, bicicletas, televisores a color y otros bienes que hacen dudar de si realmente ganan un salario mínimo.

Para terminar, comenta que si bien la ciudad y la nación deben hacer algo con la vivienda de alquiler, no es una tarea fácil. Muchas veces introducir leyes y normas que funcionan en otras zonas de la ciudad, aquí complica las cosas y puede acabar con muchos arrendadores. Una opción interesante es vincular programas de vivienda de alquiler a programas de mejoramiento aplicando incentivos a los propietarios como descuentos en impuestos prediales.

A continuación Samuel Jaramillo comenta sobre la promoción del mercado popular de alquiler, haciendo énfasis en la necesidad de desarrollar una política al respecto como forma de circulación de la vivienda. Las ventajas para ciertos sectores son evidentes y es necesario distinguir entre el mercado popular y el mercado de alquiler para los sectores medios y altos por la diferencia entre actores y sus relaciones.

Algo que se ha reiterado en el Foro es la necesidad de caracterizar a los dos agentes: los demandantes y los oferentes de la vivienda en alquiler. También hay que tener en cuenta al que ocupa su propia vivienda y no la alquila, todas esas relaciones deben considerarse porque no son iguales en todos los estratos. Por lo menos en Bogotá, se han detectado similitudes entre ingresos y pertenencia social entre oferentes y demandantes en cada estrato, un elemento común que permite concluir que no vale la pena introducir controles y formas de intervención para favorecer a un agente a costa de otro, porque son agentes similares y hacer redistribución entre los mismos estratos es algo extraño.

2 Esta apertura seguramente se refiere a la oferta informal. En Colombia la vivienda subsidiada tiene restricciones de arrendamiento. Nota de la coordinadora de panel.

Por otro lado se tiene la idea de que el oferente de vivienda de alquiler es un capitalista profesional cuando incluso en sectores altos la inversión en estos inmuebles es una práctica asimilable al ahorro, generalizada incluso en los países avanzados. Sus resultados son peculiares porque puede reducirse el canon de alquiler pues la ganancia esperada es mucho menor que la que espera un capitalista profesional. Esta operación no tiene economías de escala, más bien podría decirse que tiene diseconomías, que incluso pueden ser positivas dado que puede tenerse una oferta de vivienda con precios relativamente moderados aunque obviamente se mueve en un mercado cuyos precios crecen cuando hay escasez.

Jaramillo resalta que en Colombia se ha avanzado en regularizar y promover el mercado de vivienda en alquiler para estratos medios y altos con la reforma de la ley de arrendamientos, pero no se ajusta a las peculiaridades del mercado de vivienda popular donde las relaciones son distintas. Primero, hay conexión entre la magnitud del mercado de alquiler en sectores populares y la disponibilidad de acceso informal a la vivienda, razón por la cual no se puede generalizar. En Bogotá hay mucho alquiler, mientras que en Cartagena no, a pesar de tener mayor pobreza relativa. ¿Por qué? En los sitios donde hay poca coacción sobre la ocupación irregular, el alquiler también desciende porque no es una alternativa, si se tiene la opción de asentarse y hacer su casa sin pagar alquiler. En el sector de vivienda popular la relación, a pesar de ser mercantil, no está regulada por el Estado porque este no ha creado las condiciones para ello. Como lo señaló Pedro Abramo en su exposición, tenemos poca información sobre cómo operan las relaciones, por tanto no se ha creado una legislación aplicable a esos mercados, y pretendemos aplicar la legislación a viviendas compartidas, con peculiaridades, que operan sin regulación externa. Es una relación cara a cara como lo mencionaba Pedro Abramo, extraeconómica, es decir que para el oferente son más importantes otras relaciones distintas al simple contrato con el inquilino: hay que conocerlo, saber dónde trabaja, tener influencias sobre quien le da trabajo, en fin, elementos que permiten que esos contratos operen y sean respetados. Estas características posiblemente se conviertan en barrera para la entrada de inversionistas formales al no poder tener relaciones personalizadas con el inquilino y es entonces cuando podemos hablar de dos submercados relativamente distintos.

Ahora bien, efectivamente el oferente no es un capitalista, pero es un agente mercantil, está en un mercado con mecanismos de oferta y demanda y, si puede, la ofrece al precio más alto. La particularidad es que puede contraer el precio más que el capitalista, porque al ser agente mercantil simple y ser esta

la única manera de monetizar, incluso puede perder dinero sin retirarse del mercado. Esto no quiere decir que la rentabilidad no pueda llegar a ser alta en el sector popular, tema que hay que seguir discutiendo por los elementos de 'endogeneidad' que hacen difícil hablar rigurosamente al respecto.

Para Samuel Jaramillo, el objetivo de la política de vivienda en alquiler para sectores populares debe ser una política social, que fortalezca, oriente y regule el mercado que ya existe y que estimule la creación de oferta de vivienda en alquiler para reducir el precio, como lo planteaba Adriana Parías. Cuando se habla de desarrollar una política de vivienda en alquiler para sectores populares, hay tres opciones: la primera es cómo hacer para que haya unos agentes empresarios promotores que produzcan la vivienda en alquiler para los más pobres. Parece difícil porque se tiene una competencia amplísima, con márgenes bajos, que saca al capitalista del mercado y algunos promotores esperan subsidios altísimos para poder competir, lo cual parece absurdo. La segunda alternativa es que el Estado haga directamente la oferta, pero aunque hay experiencias, algunos dicen que este es mal administrador y que le cuesta mucho manejar esquemas personalizados de seguimiento y control. Y la tercera y que considera más factible es fortalecer el mercado existente, orientándolo y creando regulaciones que manejen el conflicto normal del mercado, lo cual es un desafío para juristas y administradores. Son conflictos generados por vivienda compartida y cobro de servicios públicos que no existen en los sectores de clase alta y que no están contemplados en la regulación de arrendamiento.

También es importante transformar la actitud frente al alquiler porque hay indiferencia, hostilidad y restricciones en la vivienda social que no son lógicas. Son pobladores a los que hay que crearles las condiciones para que cuenten con el incentivo de convertirse en oferentes de vivienda en alquiler. Aunque en 35 metros cuadrados esto es imposible, el panorama sería bien distinto si fuera un tema de política y se entendiera que no se está dando solo un lugar donde vivir, sino una oportunidad de generar una segunda vivienda. En este sentido, las estrategias tienen virtudes que a veces no se señalan: mirando las estadísticas, se encuentran grupos de inquilinos en sectores populares con condiciones de habitabilidad satisfactorias, lo cual demuestra que no es una barrera en sí misma, pero otros carecen de ellas, razón por la cual hay que buscar estándares de habitabilidad más altos. Por otro lado, la vivienda en alquiler permitiría mejores condiciones de habitabilidad cuando la familia lo requiere, cuando los hijos están pequeños, un período clave, en el que no se cuenta con la capacidad de ahorro para ser beneficiario de un subsidio y por lo tanto no se puede acceder

a vivienda propia. Se podría decir que es una inversión en capital humano si los niños pueden crecer en buenas condiciones y no en viviendas disfuncionales.

Otro aspecto que debe considerarse es la resistencia a recibir un subsidio de arriendo, porque se interpreta como una limitación a la eventual posibilidad de ser propietario, un deseo muy generalizado como lo señalan las cifras. Muy probablemente no sea una posición irracional porque la propiedad tiene ventajas importantes, como estabilidad y significación del lugar en la escala social. Incluso, al hacer las cuentas, los microeconomistas perciben mejores comportamientos en pago de hipotecas que en cánones de alquiler. Lo cierto es que la política de ayuda al alquiler no tiene por qué ser sustituta de una eventual condición de propietario. Como lo plantea Alan Gilbert, hay que hacer ingeniería de los mecanismos y crear condiciones para que el subsidio funcione en los períodos en los que la familia necesita con mayor urgencia mejorar sus condiciones de vivienda, y, a la vez, permitir que haga algún ahorro y califique después para el subsidio de acceso a la propiedad. Una alternativa es volver a mirar experiencias como el Plan Terrazas, revisando costos financieros que en ese caso fueron muy altos, pero que con otro esquemas pueden ser posibles.

En conclusión, el profesor Jaramillo plantea que una política de vivienda en alquiler, como política de vivienda social, no consiste solo en generar condiciones de mercado, sino que se necesita compromiso del Estado para inducir procesos. Posiblemente sea bueno desarrollar la idea de crear agencias de intermediarios en sectores populares y otorgar los subsidios a los oferentes desde agencias municipales que apoyen la calidad de la oferta y que velen por el valor de los cánones. Hay que invertir en gestión, con programas de apoyo al inquilino en un proceso que a futuro le permita acceso a propiedad con lo cual posiblemente será un magnífico cliente. Y termina diciendo: “A mí que me expliquen cómo es que se imagina la gente que se va hacer una política de vivienda de alquiler social con inversión globalizada, tenemos que quitarnos de la cabeza que eso puede ser una fórmula efectiva” Lo importante es apoyar fundamentalmente el mercado popular que ya existe, que funciona.

La intervención de Adriana Posada, asesora de la Secretaría del Hábitat, se centra en dar a conocer la iniciativa de ese despacho en relación con el subsidio de vivienda para alquiler y la política distrital de apoyo a los casi 150.000 hogares inscritos en el programa del subsidio distrital de vivienda.

Los compromisos del Gobierno distrital fueron estructurados alrededor del hecho de que Bogotá tiene un déficit habitacional muy grande, que crece brutalmente año a año, buena parte de las viviendas se producen por autoconstrucción,

y parte de esa autoconstrucción corresponde a segundos y terceros pisos que son destinados al alquiler. Así, la vivienda en propiedad, además de cubrir una necesidad habitacional, satisface un objetivo económico mediante el mercado de arrendamiento, pues alquilar o vender el inmueble apalanca e impulsa la compra de otros nuevos. En la ciudad, el mercado del arrendamiento explica más de la mitad de las transacciones realizadas en los mercados secundarios; hay una relación entre los mercados informales de vivienda y los denominados informales de trabajo.

Como factores limitantes para acceder a la propiedad se identifican el ahorro programado y el crédito hipotecario. El canon de arrendamiento incide de manera significativa sobre el ingreso de los hogares.

La iniciativa del Distrito se basa en los programas *Derecho a un Techo*, que hace parte del eje Ciudad de Derecho, y *Alianzas por el Hábitat*, que pertenece al eje Derecho a la Ciudad. Ambos van de la mano en recursos de inversión y en metas concretas bastante exigentes, pues se pretende alcanzar 37.300 subsidios.

La política de hábitat tiene tres ejes estratégicos, el segundo de los cuales es el que concierne a este Foro y se refiere a la garantía del acceso, que incluye aspectos como compra de vivienda, subsidios, trámites del banco de vivienda usada, arrendamiento, reasentamiento, titulación y reconocimiento. Tanto en el plan como en la política aparece el arrendamiento como una alternativa financiera para el acceso a la vivienda. Para cumplir los compromisos establecidos, la Secretaría estructuró un esquema integral de financiación con dos pilares: un sistema de microcréditos y un sistema multidimensional de subsidios, con el objetivo de combinar distintos instrumentos que permitan que efectivamente los hogares que requieren una solución de vivienda puedan acceder a ella.

Una vez formulado el Plan de Desarrollo, se revisó la política de hábitat y se introdujeron algunos ajustes, dentro de los cuales el programa de subsidios tuvo dos cambios fundamentales. El primero es que hoy en día la Secretaría hace el cierre financiero para los hogares, es decir, para acceder al subsidio estos deben contar ya con recursos propios en ahorro, crédito o donación, que sumen por lo menos la mitad del valor de la vivienda a la que aspiran. El segundo cambio es que ahora hay tutores que los acompañan durante todo el proceso, desde la inscripción hasta el desembolso. Además, al revisar los procesos y los trámites que debía surtir un hogar se encontró que el tiempo promedio para adquisición de vivienda era de 822 días. Hoy, el resultado es alentador, pues la primera escritura, de un subsidio otorgado el 6 de agosto, se firmó en 180 días y se espera que el desembolso se haga en no más de dos meses.

También se definió una ruta ciudadana para completar el ciclo; se establecieron las distintas fases a través de las cuales avanzan los hogares y se hicieron alianzas institucionales, la más importante de las cuales es con el Fondo Nacional del Ahorro (FNA) para facilitarles el ahorro programado, el acceso al crédito y después el desembolso de los recursos tanto del FNA como del Distrito. Para ello se definió un nuevo reglamento operativo del subsidio. A la fecha, de 147.750 hogares inscritos desde el 11 de marzo, se han asignado 5.395, y para el siguiente corte de asignación que es el 30 de octubre, hay 2.066 hogares en fase de postulación. Normalmente, se 'cae' alrededor del 22% porque no cumplen con los requisitos.

Vale la pena resaltar que la Secretaría privilegia el tema del género y, en consecuencia, el 74% son mujeres. Por modalidades, el 85% se inscriben para adquisición, el 7% para mejoramiento de habitabilidad, el 5% para mejoramiento estructural y el 3% para construcción. La mayoría de los inscritos están en edad productiva y afirman no tener una remuneración fija, es decir un trabajo formal, sino pertenecer al sector informal de la economía. Los datos más desalentadores se refieren al rango de ingresos del hogar: el 59,58% dicen que reciben hasta 2 salarios mínimos; el 47% afirman no tener recursos propios, ni un ahorro; el 41% aseguran que tiene entre más de 0 y hasta 4 millones disponibles para sumar a los recursos necesarios para acceder al subsidio.

Posada asegura que les genera angustia la imposibilidad de llegar a los 150.000 hogares, pues tienen un poco abandonados a quienes se inscribieron desde el 15 de marzo, pero no cumplían con los requisitos. Por eso, la Administración quiere que la acción sea mucho más consistente y para ello debe idear instrumentos alternativos al subsidio. Así, se está trabajando, de una parte, en el microcrédito y de otra, en un sistema multimodal de subsidio que incluya el subsidio de arrendamiento condicionado al ahorro, apuntalado en que con el aporte que le da el Distrito al hogar, la familia pueda destinar parte de su ingreso mensual a ese ahorro.

Los requisitos serían estar inscritos en el programa de subsidio distrital de vivienda, haber reportado ingresos y recursos propios bajos, vivir en Bogotá y carecer de vivienda propia. Pero la tarea se hace compleja cuando se refiere a cómo entregar las ayudas, pues la Secretaría querría firmar una carta de compromiso con el arrendador, en la que queden establecidas claramente las reglas del juego, entre ellas, por ejemplo, qué sucede si uno deja de ahorrar un mes. Pero, como dijo el profesor Gilbert, exigir un contrato formal escrito de arrendamiento parece no ser lo más apropiado porque podrían espantarse,

pero sí se necesitaría que en ese acuerdo escrito quedaran registrados los mínimos básicos para que la relación funcione.

El Distrito tiene la certeza de que esos hogares van a querer quedarse pagando arriendo en el lugar donde lo hacen hoy, situación en la que entra a jugar un instrumento estructurante de la política de subsidios aún sin desarrollar como es el banco de vivienda usada. Está claro que el 90% de los hogares inscritos quieren comprar este tipo de inmuebles, y el propósito básico de ese banco es empezar a tener un *stock* que permita dinamizar el mercado y facilitar la tarea de desembolso. Posada cree que el banco de vivienda usada —que por lo demás tiene un muy mal nombre—, debería ser una suerte de operador inmobiliario público y podría ayudar a regular las relaciones entre arrendatarios y arrendadores, favorecería a los distintos agentes del mercado y ayudaría a resolver el tema del arriendo, pues la Secretaría tendría toda la información sobre el inmueble que va a arrendar el beneficiario.

Mediante esta modalidad, las personas que consignent sus viviendas para arrendar podrían acceder a subsidios de mejoramiento, e incluso a una modalidad destinada a la construcción de una unidad productiva. A su vez, el desembolso del valor del arriendo se haría contra el recibo de consignación del ahorro programado. Uno de los aspectos que hay que resolver en la estructuración técnica de la propuesta es el de si es acertado o no exigirles a los arrendadores una cuenta bancaria.

La propuesta de la Secretaría puede variar teniendo en cuenta lo visto en el Foro, pero la idea es que cada hogar reciba el 30% o el 35% del valor de los ingresos mensuales reportados. Sin embargo, hay conciencia de que si se cruzan los ingresos reportados ante la Secretaría del Hábitat con los reportados ante el FNA la cifra no será la misma, porque para acceder al crédito hay que ser rico y para acceder al subsidio hay que ser pobre, de modo que una posibilidad es segmentar por ingresos declarados, pues, sin duda, no es lo mismo ganar un salario que dos o que tres, y tal vez de ello dependería la vigencia del subsidio. En todo caso, lo importante es que con el subsidio, los hogares puedan hacer el ahorro que les permita el acceso a un crédito y así lograr el cierre financiero (50% del valor de la vivienda) para que después obtengan el subsidio y, finalmente, la solución de vivienda.

También está claro que este porcentaje tendría que convertirse en una fórmula que considere el valor del suelo en las distintas localidades de la ciudad. Un ejercicio basado en el 30% del ingreso de las personas que reportaron un salario mínimo (\$500.000), significa un ahorro mensual de \$150.000, que en un año

y medio sumaría \$2.700.000 ahorrados. Si se tiene en cuenta que el FNA, más que la cantidad de recursos ahorrados considera la persistencia de los hogares, después de un año de ahorro juicioso le prestaría a cada uno \$9.645.000, que unidos al ahorro familiar, sumarían \$13.345.000. Esta cantidad es suficiente para lograr el cierre financiero. A las personas que ganan dos salarios mínimos, solo tendrían que asignarles un subsidio de arrendamiento condicionado por un año, al cabo del cual se tendrían los recursos necesarios.

Para concluir, Posada sintetiza las respuestas a las preguntas formuladas por la coordinadora del panel. Defiende la necesidad de contemplar el alquiler como alternativa para brindar soluciones de vivienda a las familias pobres. También cree indispensable formular una política clara sobre el operador inmobiliario al que hizo referencia, con el fin de controlar el mercado para que tenga un stock de vivienda en arrendamiento que ayude a afectar a los distintos agentes que intervienen, tanto públicos y privados, como al sector financiero. Por último, insiste en que hay que apostarles a la creatividad y capacidad técnica para superar los cuellos de botellas generados por una gran demanda y una incapacidad para responder a ella con el subsidio distrital que es la herramienta hasta ahora utilizada.

Panel antropológico y social

Coordinación:

Clemencia Ibáñez, trabajadora social experta en gestión social de proyectos

Panelistas invitados:

Hernando Carvajalino, arquitecto de la Universidad Gran Colombia y profesor de la Pontificia Universidad Javeriana,

Hernando Sáenz, economista urbano, actualmente vinculado a la Universidad de La Salle

Para guiar la discusión, la coordinadora formula las siguientes preguntas:

¿Cumple la vivienda en alquiler con la función social de generar condiciones de bienestar, cohesión social y calidad de vida para quienes necesitan de esa opción habitacional? ¿Cuáles son las principales carencias en términos de política pública? ¿Qué necesidades humanas y sociales podrían ser resueltas por una oferta adecuada y pertinente de vivienda en alquiler? ¿Qué atributos básicos debe tener esa oferta de vivienda para posibilitar que se desarrolle el ciclo vital de las personas? ¿Qué atributos o mínimos deseables debería tener una oferta pública o privada de alquiler de vivienda para que fuera viable y socialmente sostenible? ¿Cómo aprovechar las ventajas competitivas de esa manera particular de producir la vivienda de alquiler?

La coordinadora destaca la oportunidad brindada por el Foro de abordar el tema de la vivienda en alquiler desde un enfoque para las personas y por las personas, como el propuesto por el panel. El propósito es, entonces, discutir sobre el arrendamiento como solución habitacional que responda a las complejas necesidades humanas de acomodarse a las condiciones urbanas y espaciales de la ciudad, sin tener que asumir el papel de propietarios de vivienda, tan difundido en la sociedad colombiana. Se busca entender cómo la vivienda de alquiler

puede producir bienestar y estabilidad y tener condiciones de habitabilidad, para desde allí formular el componente de política pública sobre la materia. Interesa también referirse a la casa y al ciclo vital de las personas del que habla Bachelard: lugar de crecimiento, de socialización, de aprendizaje de hábitos, de protección, y a la construcción de espacios sociales desde otros ámbitos más colectivos, como los trabajados en el 'Lenguaje de patrones' por Christopher Alexander.

Teniendo en cuenta el tipo de familia diversa y compleja que actualmente compone la sociedad colombiana, como lo confirman los estudios del tema desde los años noventa, Ibáñez explica que se reconocen profundas transformaciones, con procesos socioeconómicos y socioculturales interesantes que poco a poco van logrando reconocimiento en la sociedad y cuya progresividad hace necesaria una espacialidad distinta. Se requiere una vivienda que soporte relaciones más abiertas, más productivas, con mejor infraestructura urbana en cada momento del ciclo vital (parques, colegios, comercio vecinal, etc.). En últimas, que genere alta rentabilidad social.

En Bogotá, en el rango de familias que viven en alquiler están las muy pobres (vinculadas a actividades de reciclaje) que pagan entre \$15.000 y \$20.000 diarios por un mal espacio en un inquilinato, y que seguramente de tener una mejor oferta, podrían usar su capacidad de pago para arrendar en lugares mejores, con efectos positivos en el bienestar. En una encuesta reciente a 80 familias en zonas de periferia de la ciudad se encontró alta movilidad familiar (3 lugares en los últimos 5 años) y, en algunos casos, molestia por explotación y dependencia del propietario, por lo cual, si tuvieran las condiciones, comprarían una vivienda. Otros, sin embargo, ven el alquiler como una oportunidad y manifiestan satisfacción, particularmente por la flexibilidad de moverse según el trabajo. Y también están los denominados arrendatarios transitorios que, si bien tienen capacidad económica, buscan buenas opciones para comprar.

En su intervención, Hernando Carvajalino se refiere a la espacialidad de lo popular partiendo de su experiencia en procesos de asesoría técnica a mejoramiento de vivienda en barrios populares de origen informal. La primera pregunta que se formula es ¿quién les arrienda a los pobres? Y es claro que no lo hacen el Estado ni la clase media, sino familias iguales: los pobres les arriendan a los más pobres.

En Bogotá, los propietarios de lotes, generalmente de 6 x 12 metros, en zonas de origen informal, a quienes les tocó injustamente asentarse allí por falta de oportunidades, han tenido que poner toda su creatividad para sobrevivir en ese medio. Lo que se encuentra en estos barrios es otra manera de habitar. Las familias han hecho sus viviendas paso a paso, peso a peso y piso a piso; esto

es, una vivienda que en principio no se concibe como un todo, sino que se construye por etapas, de acuerdo con una dinámica económica restringida pero con una proyección futura de edificación más allá de la casa limitada que haría un arquitecto. Aparecen así la creatividad con el desarrollo progresivo que mencionó John Turner en los años 60 y la creatividad que pone de manifiesto Alan Gilbert con la vivienda en arriendo en los barrios populares de Bogotá.

Carvajalino comenta temas de importancia sociológica, como el “convite” para la fundición de la placa de concreto de cada piso, que se puede asociar con un “nuevo lote” ligado necesariamente a la concepción de renta y, por lo tanto, de oportunidad de generar un nuevo espacio para arriendo. Conceptos como el de espacios múltiples, programas arquitectónicos variados, doble alcoba al fondo del lote, zaguán de entrada para acceder a la segunda vivienda y espacio productivo al frente, se suman a manifestaciones de colorido y textura de las fachadas que constituyen importante riqueza de expresión y apropiación. En esta dinámica empiezan a tener cabida otros actores más allá de los propietarios: la familia extensa, la nueva familia por conformación de un nuevo hogar que se queda allí, el allegado, el inquilino... Cuando el personaje concibe su vivienda con esa proyección de habitar pero también de alquilar, de combinar en un mismo suelo el espacio de alquiler para vivir, la tienda, la miscelánea o el taller, comienza a aparecer una espacialidad distinta —por cierto bastante novedosa—, que desde la óptica de la arquitectura va a tener sus ventajas y sus desventajas.

Esas diferencias en la espacialidad de la vivienda en sectores populares incluyen conceptos de cómo circular y la manera de concebir la privacidad. Mientras la lógica arquitectónica concebiría una edificación tipo casa para una familia y por tanto con una sola puerta, allá aparecen en la fachada dos y tres puertas; es decir, es una fachada distinta. También aparece el zaguán como elemento comunicador del fondo con un espacio importante adelante y que separa la vivienda en dos, esto es un zaguán que permite aislar a dos familias. La escalera puede jugar un doble papel: es un elemento importante a la hora de garantizar privacidad en una vivienda rentable y es un elemento de control cuando se pone al fondo. Otra característica es la desaparición del patio posterior en el primer piso, para dar paso a un espacio común, que se reemplaza por la terraza en segundo o tercer piso, donde se lava la ropa, y soporta las distintas modalidades de alquiler.

Para concluir, Carvajalino destaca los problemas de privacidad al compartir la vivienda, los problemas de habitabilidad por deficiencias en iluminación y ventilación de espacios y las reflexiones que aún están por hacerse en relación

con las normas frente al hacinamiento (tres personas por espacio), así como la vulnerabilidad sísmica. Es decir, promover alternativas de vivienda en arriendo vinculada a procesos de gestión como los anteriormente mencionados requiere propuestas adecuadas.

Hernado Sáenz, a su vez, destaca la oportunidad ofrecida por el panel para ver la relación entre la economía, los asuntos sociales y la ciudad. Se aproxima a la discusión desde la experiencia de haber participado en una investigación sobre el tema de mercados de vivienda en sectores populares en Bogotá y específicamente sobre el mercado de arrendamientos en barrios populares entendiendo que es allí donde se concentra la vivienda en alquiler.

Desde la mirada de un economista, el funcionamiento del mercado de vivienda está ligado al suelo y a los agentes que participan en las transacciones: un agente maximizador de utilidades. En un modelo espacial se explica la localización residencial de los individuos de acuerdo con la cercanía o no a un centro donde se concentra la oferta laboral y lo que alguien estaría dispuesto a pagar por alquiler. Investigaciones sobre casos latinoamericanos han demostrado el reto que significa comprender los mercados de suelo y vivienda y particularmente los de vivienda de alquiler.

Sáenz considera fundamental partir del diagnóstico de la racionalidad propia que desarrollan las personas y las familias para sobrevivir y alcanzar cierta seguridad, en particular en el acceso a la vivienda como escenario central de la reproducción de las unidades domésticas, de la fuerza de trabajo y de la vida en su integralidad. Su visión va más allá del campo económico; contempla una amplia gama de mercados de vivienda en alquiler que presenta una amalgama de los principios rectores de la economía, como son la subsistencia o la búsqueda de un beneficio individual; más que encontrar un universo homogéneo, vamos a hallar diversidad de situaciones y aspectos que inciden para entender esa complejidad del barrio popular.

Recoge el enfoque de “ciudad caleidoscópica” que menciona Pedro Abra- mo para entender los mercados de vivienda en la ciudad informal y la manera cómo los hogares toman las decisiones de localización residencial, basados en conceptos como la convención urbana y el orden espacial sedimentado. Usa, entonces, elementos keynesianos para entender cómo una microdecisión individual puede generar una macrotransformación del orden urbano y cómo lejos de esa racionalidad paramétrica de los sujetos económicos nos encontramos en una racionalidad mimética donde generalmente “yo actúo de acuerdo con lo que yo veo que está haciendo la mayoría”, porque lo que hace la mayoría es lo adecuado.

Además, en la localización de los sectores de menores ingresos hay que tener en cuenta el acceso a una red de relaciones, pues cuando se llega al barrio a vivir en alquiler no solamente se está satisfaciendo la necesidad de un espacio de habitación sino que también se están generando relaciones con otras personas que pueden conocer oportunidades en el campo laboral.

Entender la territorialización en la ciudad desde las diferencias de capital humano (por ejemplo jóvenes de sectores populares, sin oportunidades de educación) quienes encuentran identidad en los territorios donde viven, marcan imaginarios y desarrollan el denominado efecto vecindario, como en el caso de las favelas de Brasil, propiciando hasta la conformación de las reconocidas “tribus urbanas” de un alto componente territorial. Desde el mercado inmobiliario, Sáenz describe el barrio popular como más “plástico” que el conjunto habitacional al referirse a la libertad y al potencial urbanístico generado por procesos de autoconstrucción y progresividad que reflejan el ciclo vital de las familias. Se pregunta hasta dónde en un contexto como el de Bogotá nos encontramos ante submercados espacialmente rígidos, donde la movilidad residencial está ausente o se limita a una zona específica de la ciudad. ¿Quiénes son los que actúan bajo la lógica de la necesidad? ¿Es solamente un segmento de pobladores que viven en arriendo en barrios populares? ¿O existen distintos tipos de arrendadores? Concluye que entendiendo que lo popular es un escenario heterogéneo y diverso socialmente, se constituye en un reto académico y de política pública, hasta ahora centrada en formalizar lo que se cree informal y que resulta insuficiente para mejorar el bienestar de los hogares de menores ingresos.

Desde la legalidad y la legitimidad de las normas, analiza cómo los acuerdos tácitos pactados de manera oral, basados en la confianza, parecen incompatibles con la legislación vigente, en el caso colombiano, la Ley 820 para la vivienda en alquiler. La pregunta está en si será necesario institucionalizar estos acuerdos para indagar sobre el papel de las inmobiliarias en los sectores populares, hasta ahora un agente poco presente.

Para entender la vivienda en arriendo, plantea la necesidad de integrar tres componentes de política pública: el primero, el tema del suelo y los instrumentos de gestión, desde el ordenamiento territorial y la Ley 388 de 1997, con los dilemas del *zoning* versus la libertad urbanística popular y los escenarios de participación ciudadana, al parecer necesarios en el posicionamiento y competitividad de las ciudades. El segundo, la política de vivienda, que hoy responde a una visión patrimonialista con énfasis en la propiedad, donde las grandes operaciones de vivienda de interés social no son sostenibles por externalidades

negativas de aglomeración urbana y porque la vivienda carece de posibilidades de expansión lo que limita el crecimiento de la misma familia e incluso la generación de nuevas ofertas de alquiler; en este componente predominan los subsidios a la demanda y no parece fácil aplicar el instrumento a un escenario de alquiler. Y por último, tendría que concebirse una política para la vivienda en alquiler, en la que se reflexione sobre los nuevos agentes necesarios para generar un nuevo stock, donde la vivienda que se construya permita la utilización económica por parte de las familias, sin restringir ni afectar la calidad espacial de la familia propietaria.

El panelista orienta las últimas reflexiones hacia la necesidad de revisar los efectos perversos de la segregación socioespacial frente a las posibilidades de generar vivienda en alquiler que combine diferentes grupos socioeconómicos y que reconozca y potencie el desarrollo de los barrios de periferia, con densificaciones planificadas donde el funcionamiento del mercado de arrendamiento puede adquirir particularidades interesantes.



Gráficas de presentación de H. Sáenz que expresan la dinámica de la vivienda social desde escenarios de producción social del hábitat

Panel jurídico

Coordinación:

Mauricio Rengifo, abogado coordinador de la Especialización en Derecho Urbano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

Panelistas invitados:

Fernando Arrázola e Iván Salgado, abogados profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes

El panel se inicia con la presentación que hace el coordinador de la perspectiva jurídica del arrendamiento, que usualmente es tratado desde otras disciplinas como la economía, la sociología, el urbanismo y la arquitectura. Esta vez se analiza desde el punto de vista del derecho urbanístico, al que recientemente se han vinculado los abogados. En ese contexto, el arrendamiento también es una novedad y por ello el marco normativo es aún un rompecabezas.

Colombia tiene una norma urbana relativamente nueva y todavía no decide qué camino tomar entre las dos grandes escuelas del derecho urbanístico en el mundo: la americana y la europea. La primera enfatiza en las normas de uso y la segunda, en las normas de densidades. En el derecho urbanístico norteamericano la preocupación fundamental es clasificar los usos del suelo y desde el punto de vista jurídico buscar la mejor solución al problema de las interferencias de actividades entre propietarios para proteger las inversiones inmobiliarias, por lo cual son corrientes los debates sobre zonificación y “estética”. A esto se suman temas de salubridad y seguridad y los abogados urbanistas americanos se mueven en una lógica que garantice la inversión y no desvalore el vecindario. En el derecho urbanístico europeo, la mayor inquietud es evitar la especulación con los precios del suelo y permitir que todas las clases sociales accedan a la vivienda. Por ello, el énfasis está en regular alturas e índices de ocupación y de construcción y garantizar también una ciudad equilibrada en usos y bienes públicos.

Los abogados colombianos todavía se preguntan qué hay que hacer, ¿una norma urbana que proteja las inversiones inmobiliarias? o ¿una norma urbana que funcione como reguladora de suelo y que de alguna manera genere acceso a la vivienda para todos? Esa es la encrucijada. Al revisar la Ley 388 de 1997, los planes de ordenamiento y las políticas de suelo del país y al preguntarse cuál es la política plasmada allí, la respuesta es ambigua. Por un lado, el abogado urbanista colombiano se preocupa por las constructoras, por que los usos del suelo les protejan las inversiones y, desde el sector público, está interesado en que la norma urbana tenga efectos sobre los precios del suelo. ¿Cómo resolver este dilema? La sugerencia es contemplar la norma urbana desde el marco amplio constitucional de derechos sociales, económicos y culturales.

Revisando por qué el derecho urbanístico europeo enfatiza en los procesos de transformación urbana, en densidades, plusvalías y transferencias, es evidente que la norma urbana se enmarca en constituciones sólidas en materia de derechos sociales. La Constitución alemana o la Constitución española enfatizan claramente valores como el mínimo vital, el derecho a la vivienda digna, y por lo tanto la norma urbana responde a un modelo socialdemócrata. Por su lado, en la Constitución de los Estados Unidos, no hay una consagración constitucional del derecho a la vivienda digna; la norma urbana simplemente garantiza que haya bienestar económico, seguridad y salubridad entre los habitantes de una ciudad y si no permite el acceso a vivienda a determinadas poblaciones —hispanos, afrodescendientes— no hay ningún problema, no es inconstitucional. Los intentos de la jurisprudencia estadounidense para modificar la Constitución en este sentido, como el famoso caso de Mont Dorel, en Nueva Jersey, que busca que todos los individuos de cualquier nivel social puedan acceder a vivienda, se han quedado en tribunales locales y nunca han llegado al marco constitucional.

En Colombia, la existencia de dos principios, el derecho a una vivienda digna y la existencia de un mínimo vital, suponen que debemos tener un modelo que enfatice la norma urbana como regulador de precios del suelo y brinde alternativas de vivienda digna para todos los ciudadanos. Es el enfoque deseable para el país.

Ahora, ¿cómo entender el concepto de vivienda digna y cómo unirlo al tema del arrendamiento? El artículo 51 de la Constitución colombiana consagra el derecho a la vivienda digna pero no dice mucho más al respecto. La Corte Constitucional ha tratado de llenar de contenido la norma apoyándose en el Oficio Número 4 del Comité de Naciones Unidas para los Derechos Económicos,

Sociales y Culturales y desde allí se ha dado contenido al derecho a la vivienda digna en el país. Se ha dicho que es un derecho fundamental, “no prestacional” de manera directa, es decir no es exigible de manera inmediata al Estado y, según la Corte, no protegible de manera directa por vía de acción de tutela, excepto por conectividad con ciertos derechos considerados fundamentales, como la vida. Sin embargo la misma Corte considera que el derecho a la vivienda es progresivo y universal. Quiere decir que de manera progresiva, no inmediata, podemos reclamar políticas que hagan posible el derecho a la vivienda, y que es derecho de todos los ciudadanos, con independencia de que sean propietarios, usufructuarios, usuarios, arrendatarios o poseedores.

Por derecho a la vivienda digna se entiende adecuación arquitectónica, que el lugar que el Estado brinde a través de sus políticas sea habitable, amplio para la familia, con privacidad, con espacios públicos suficientes y que, además, garantice seguridad en la tenencia. Aquí es importante preguntarse si un arrendatario en calidad de tenedor precario de un inmueble tiene vivienda digna, en la medida en que las normas de arrendamiento no brinden seguridad en la tenencia. Y por último, hay que considerar la sostenibilidad económica, tema fundamental del arrendamiento, que nos llevará a conversar sobre el control de precios en los arrendamientos.

Ahora bien, ¿en Colombia las normas reflejan una política de vivienda que, en materia de arrendamientos, busque proteger el derecho a la vivienda digna? Esa es la pregunta que deberían hacerse los abogados y para ello parece importante revisar tres enfoques desde el derecho urbanístico: el primero sostiene que se debe fomentar el arriendo porque permite que todo ciudadano tenga derecho a la vivienda digna; el segundo, al contrario, se basa en que el arrendamiento no es bueno porque no siempre garantiza seguridad en la tenencia, el arrendatario está desprotegido y puede estar expuesto incluso al abuso contractual por el arrendador; parecería, entonces, no haber en este enfoque posibilidades de derecho a una vivienda digna. Y por último, desde la sostenibilidad económica, las dinámicas inflacionarias en mercados donde no están intervenidos los precios del arrendamiento impactan negativamente a los arrendatarios, quienes salen expulsados en épocas de crisis económica y desempleo.

La preocupación central de los abogados se ha enfocado en diseñar unos contratos que den tranquilidad al arrendador y confianza y tranquilidad al arrendatario. El tema es lograr ese equilibrio contractual y la satisfacción de las partes, para así aportar a una buena política de vivienda. Hoy se ven muchos desequilibrios con riesgos de no pago que implican fiadores, codeudores, garantías, como

también procesos inflacionarios que desequilibran y desactualizan los acuerdos de precio y generan rupturas de contratos, demandas y restituciones.

En los años cuarenta se diseñó en Colombia una política de fomento al arrendamiento cuyo nombre podría ser de “congelamiento de precios” que si bien parecía proteger al arrendatario y fomentó en una época la vivienda en arriendo, generó desequilibrios importantes para el arrendador y propietario, quien prefería casi que abandonar el bien y no mantenerlo, por la imposibilidad de sacar al inquilino. Tal política tuvo las reconocidas consecuencias de grandes zonas urbanas muy deterioradas, ocupadas por personas que defendían a muerte su posición de arrendatarios a bajísimos costos. La otra posibilidad que tenía el arrendador era, vulnerando la norma, hacer contratos de hecho donde los pagos se pactaban muy por encima de la congelación de precios.

Desde ese fracaso legislativo, el país ha intentado fomentar el arriendo equilibrando nuevamente la balanza para las partes y desde la reciente Ley 820 de 2003 se ha propuesto vincular el monto del arriendo al valor del avalúo comercial, restringiendo los porcentajes de aumentos en el tiempo y los porcentajes de servicios y garantías adicionales. Tal vez lo más importante es que hoy se pueden terminar unilateralmente los contratos previo cumplimiento de ciertas condiciones y se han agilizado los requisitos procesales para el lanzamiento de los arrendatarios, con lo cual las exigencias parecerían estar nuevamente en equilibrio.

Para finalizar su intervención, Mauricio Rengifo plantea la duda de si el fomento del arriendo, de verdad es compatible con el derecho a la vivienda digna. A su juicio, tal fomento no es la mejor salida y será tema de discusión más allá de este Foro.

Para ello, continuando con el panel, le da la palabra al profesor Iván Salgado, amplio conocedor de la legislación vigente, quien explica que lo importante es saber cuál es la finalidad de la ley, si sus objetivos se están cumpliendo y si realmente se permite el equilibrio contractual que fomente la vivienda en arriendo en Colombia.

La anterior norma, la Ley 56 de 1985, y la Ley 820 son normas exclusivas que buscan regular el arrendamiento de vivienda urbana, definiendo el contrato de arrendamiento como un acuerdo de voluntades en el que el arrendatario tenga el uso y el goce del bien para vivienda. Lo interesante es que la Ley 820 en su artículo 1 dice claramente que se busca propender hacia una vivienda digna y hacia el cumplimiento de la función social de la propiedad y lo importante es ver si se logra o no. La ley estableció dos nuevos conceptos unidos al uso y goce del bien, el primero de los cuales es el de la disponibilidad de servicios públicos

conexos al bien y el de servicios o cosas no conexos. Esto quiere decir que el que garantiza el uso y la satisfacción de ese uso es el arrendador, y el arrendatario, como contraprestación paga un determinado canon de arrendamiento. Son las dos obligaciones principales del contrato.

La Ley 820 estableció el perfeccionamiento del contrato en virtud de una consensualidad: la entrega del bien es una obligación del arrendador para con el arrendatario, con la identificación de las partes definida en el Código Civil, y con la identificación del bien inmueble, lo cual sería engorroso pero se subsana anexando la escritura del mismo. Las partes pueden definir la duración del contrato y terminarlo por mutuo acuerdo o unilateralmente, con justa causa o sin ella. Es un contrato bilateral, con obligaciones para ambas partes, y ante el incumplimiento de alguna de ellas, la otra puede darlo por terminado. Los avances están en la inclusión del tema de la solidaridad entre arrendadores y entre arrendatarios, frente al cumplimiento de sus obligaciones. Este nuevo escenario genera un mayor equilibrio, pues en cualquier momento cualquiera de los arrendatarios puede hacer entrega del bien inmueble, como igualmente cualquiera de ellos puede pagar el canon de arrendamiento; asimismo pasa con los arrendadores, obviamente con las implicaciones legales debidas.

Los temas procesales se mejoraron en algo, aunque habrá que seguir buscando mecanismos más expeditos acordes con la realidad económica de las partes, y se definieron aspectos como la profesionalización del medio, con la obligación de entregar copias del contrato y del reglamento de propiedad horizontal. En el control de precios, el canon del arrendamiento establecido por la ley se basa en la relación porcentual con el valor del avalúo comercial del inmueble, que no podrá ser más del doble del avalúo catastral, y se establecen los topes frente al aumento del precio, unidos al índice de precios del consumidor.

Por último, hace énfasis en las obligaciones del arrendatario en relación con el mantenimiento del inmueble, las reparaciones y los casos de reembolso y situaciones particulares frente a la retención del inmueble y el pago de los servicios públicos, caso en el que la ley permite la constitución de pólizas o garantías reales que generan más certeza en el cumplimiento del contrato de arrendamiento. Aquí aparecen los contratos de fianza, como accesorios, pero no como garantía.

Para finalizar su intervención, el profesor Salgado critica la ley en relación con el manejo de los subarriendos y la falta de claridad en el procedimiento de sustitución y terminación de contrato, tema que hay que analizar en el marco de la negociabilidad entre las partes y la progresividad que se está buscando en el tema de la vivienda urbana.

A continuación, el profesor Arrázola aclara algunos aspectos referentes a la restitución del inmueble cuya principal dificultad radica en probar la existencia del contrato. Explica el proceso de demanda, con la práctica de medidas cautelares —embargo o secuestro— para soportar el pago de posibles indemnizaciones. Precisa que cuando se da el caso de que el arrendatario abandona el inmueble, el procedimiento es distinto y hay que entregarlo a un secuestro —auxiliar de la justicia— para que lo administre. En este aspecto, la Ley 820 hizo un gran avance, exigiendo en el contrato una dirección de notificación, con lo cual se procura vincular a las partes al proceso de la manera más eficaz posible. Igualmente y siguiendo el código de procedimiento, el arrendatario debe ponerse al día en el pago de los cánones adeudados para poder adelantar cualquier actuación, monto que es entregado al juzgado hasta que se aclare el proceso. La amenaza de no ser oído se hizo extensiva a los servicios públicos y la Corte se pronunció para aclarar en qué circunstancias debían pagarse, previendo casos de fraudes procesales que se pudieran presentar y buscando justicia y equidad.

Una demanda, como cualquier proceso, se notifica, se practican pruebas, va al despacho y el juez dicta sentencia. Puede haber etapa probatoria y todo ello puede alargar el proceso, de modo que la sentencia de restitución del inmueble podría dictarse cuando han transcurrido uno o dos años.

Balance del régimen de arrendamiento bajo la Ley 820 de 2003

Las preguntas recibidas del público permiten hacer la siguiente reflexión final frente a las inquietudes en relación con el balance de logros de la Ley 820 de 2003: es necesario mirar el contrato de arrendamiento como opción para garantizar el derecho a una vivienda digna en un contexto jurídico más amplio, pues este es un medio con problemas estructurales graves que no permiten basar una política de vivienda en un contrato cuyos costos de transacción a veces son muy elevados. Generar confianza y monitorear procesos en un país con una cultura jurídica de muchas trabas parece que requiere ir más allá de lo propuesto en la Ley 820.

El coordinador del panel sugiere tomar las siguientes medidas positivas para favorecer el derecho a la vivienda: primero, aumentar la participación de las compañías de seguros como garantes del pago de los cánones de arrendamiento, desarrollando estrategias de microseguros que cubran riesgos entre poblaciones muy vulnerables, y desarrollar la fianza, mencionada por el profesor Salgado,

creando compañías que generen igualmente confianza en el sector constructor para incentivar la vivienda en arriendo. Segundo, trabajar el tema desde la descongestión judicial, para agilizar los procesos a tiempos razonables, acercándose a los seis meses de los estándares internacionales. Y tercero, relacionar el derecho urbano y la norma urbanística con la legislación del arrendamiento. No pueden ser normas aisladas. Debemos decidir en qué parte de la ciudad se incentiva el arrendamiento, para ser consecuentes con la norma de clasificación del suelo y las densidades que se deben buscar. Todo ello acompañado de incentivos de transferencia de derechos y compensaciones que motiven a los propietarios a vincular sus propiedades a la dinámica de la vivienda en alquiler.

Panel de calidad espacial y del entorno

Coordinación:

Clemencia Escallón, arquitecta, profesora del Departamento de Arquitectura de la Universidad de los Andes

Panelistas invitados:

Elizabeth Pérez, del Centro de Estudios de la Construcción y Desarrollo Urbano y Regional (Cenac),

Olga Ceballos, directora del Instituto Javeriano de Vivienda y Urbanismo (Injaviu),

Doris Patricia Noy, subdirectora Técnica de la Empresa de Renovación Urbana (ERU),

Juan Francisco Rodríguez, asesor de Metrovivienda

El objetivo de este panel es estudiar el tema en los escenarios urbanos donde se concentra el alquiler de vivienda, analizando las condiciones de oferta en la periferia y en el centro siguiendo algunas consideraciones hechas por Alan Gilbert en sus artículos sobre la vivienda de alquiler en Colombia, en relación con las escalas y los tipos: formal de pequeña escala, informal también de pequeña escala, e inquilinato.

Para situar el tema en contexto, Clemencia Escallón comienza recordando que Bogotá ha sido una ciudad con alguna experiencia en proyectos de vivienda de centro; en algunas oportunidades ha pensado en impulsar la vivienda de alquiler para estudiantes, desde la Corporación de Universidades del Centro, pero la idea aún no se concreta. En la periferia, donde hoy se concentra la oferta informal de vivienda de alquiler, no se le ha puesto mucha atención al tema, pese a haber trabajado durante los últimos años de una forma importante en el mejoramiento integral de barrios, con lo cual se han mejorando las condiciones y generado mayores facilidades urbanas en sectores que, en su mayoría, son de origen informal.

La participación de Elizabeth Pérez se basa en los resultados del trabajo de tesis de la Maestría de Vivienda y Hábitat de la Universidad Nacional y en algunas conclusiones derivadas de dichos resultados y de otras investigaciones del

Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac). Analiza el alquiler informal en pequeña escala en un contexto urbano definido también como zonas urbanas en consolidación, desarrolladas a partir de procesos de autoconstrucción, con alta presencia de alquiler informal. Para el 2008, año en el que se realizó el estudio, los hogares en arriendo o subarriendo en Bogotá constituyen el 42,3% de la población, cifra que no cambia mucho en relación con la del 2003 que era del 41,6%; casi 4 de cada 10 hogares viven en arriendo, especialmente para los estratos 2 y 3 de Bogotá, población objeto del estudio.

Los hallazgos ratifican los resultados expuestos en las conferencias del Foro en relación con el acceso a la vivienda en arriendo y las restricciones del mercado: la permanencia del hogar arrendatario en una misma vivienda es relativamente corta, uno o dos años. Por lo general, las partes desconocen la legislación vigente, no existen contratos escritos y sin embargo se consideran acuerdos seguros basados en la confianza y el compromiso.

En las encuestas se identifica que la mayoría de los actuales arrendatarios tienen expectativa de ser propietarios, aunque están conformes y a gusto en el inmueble que ocupan. Perciben que la parte de la casa donde residen en calidad de arriendo es similar a la parte que ocupa el hogar propietario, porque en la mayoría de los casos se comparte. Tienen por seguros sus bienes y la integridad física de los miembros del hogar dentro de la vivienda y califican de buena la relación con el propietario.

La distribución según el tipo de vivienda tiene que ver más con una unidad integrada a una edificación mayor, en la cual las condiciones de habitabilidad presentan fallas en algunos de los atributos. El punto central en la investigación consistió en armar una matriz de atributos teniendo en cuenta tres aspectos diferentes:

1. Los componentes de la vivienda que se considera corresponden a la unidad en arriendo.
2. Las propiedades físicas del inmueble y el entorno en donde se encuentra localizado.
3. Los atributos relacionados directamente con el tipo de tenencia específico (arrendamiento).

Sobre el primer aspecto, el arrendatario encuentra estable y segura la edificación (respecto de los arreglos exteriores, iluminación y ventilación). En cuanto a la distribución espacial, hay fallas por servidumbres y relación inadecuada entre espacios (cocina y salón múltiple, baños y espacios de dormir).

Las condiciones del entorno indican un relativo margen de racionalidad urbana en la localización; los hogares se ubican en sectores o barrios consolidados que ofrecen servicios de salud, educación, etc., y son considerados “seguros”.

Las condiciones del hogar son particulares: son familias más pequeñas (3,4 a 3,6 personas), son jóvenes con promedios de edad de los jefes de hogar entre 38 y 41 años y con nivel intermedio de escolaridad (entre 7 y 10 años). Estos resultados son interesantes, porque comparando los años 1998 y 2003 según tenencia y hogares propietarios de su vivienda, que la están pagando, y hogares arrendatarios, se encuentra que el atraso en el pago de colegio, en el pago de vivienda y en el pago de servicios públicos y el no poder pagar la universidad de los hijos es mucho más pronunciado en hogares propietarios de vivienda que en hogares arrendatarios. En cuanto a las medidas que toman para enfrentar esos eventos según tenencia, también se halló que el hogar arrendatario decide cambiarse a una vivienda más económica para solventar de alguna manera ese tipo de conflictos, cosa que el hogar propietario no puede hacer.

Como conclusión, los inquilinos califican segura la relación entre hogar arrendatario y propietario, la condición física de la vivienda no reviste desventajas y parece claro que se puede constituir en mecanismo para minimizar el gasto de alojamiento de los hogares más pobres.

En el largo plazo, el arrendamiento representa un agente dinamizador del mercado de vivienda nueva, es decir, los dos mercados no compiten entre sí, son complementarios en el mercado global de vivienda. De hecho la venta y/o arrendamiento de la vivienda anterior pueden apalancar la compra de una nueva, al ser un medio importante de generación de ingresos.

Las falencias de la actual política de vivienda están en no contemplar la promoción de programas o instrumentos a formas de acceso y ocupación de vivienda diferentes a la propiedad. La normatividad vigente resulta parcialmente inaplicable y existe un limitado alcance de medidas orientadas al fomento de inversión para incentivar el arriendo. Se recomienda cualificar el stock construido, apoyar programas de titulación y mejoramiento habitacional y promover programas de arriendo subsidiado, tanto en la oferta como en la demanda, y ampliar la intervención de los agentes inmobiliarios en el mercado de arrendamiento de estratos medios y medios bajos.

El interés del arquitecto y urbanista Juan Francisco Rodríguez es compartir la observación hecha en Bogotá en relación con la vivienda en arriendo y la oferta urbana de transporte masivo. Soportado en los estudios de la economista

Adriana Parias, parte de la base de que la preferencia de arrendamiento se concentra en las zonas mejor servidas de la ciudad y con mejor calidad de entorno.

El primer cuestionamiento surge de descubrir cómo se registra la información del arrendamiento en el catastro oficial de la ciudad y cómo se podría utilizar para definir la política urbana. Un primer análisis arroja un total de 2.200.000 predios registrados, de los cuales el 51% es de uso residencial, que, analizados en términos geográficos, tienen la mayor concentración en las localidades de Chapinero y Usaquén y el mayor porcentaje de predios ofertados en arriendo está en las localidades de Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, y nuevamente Chapinero (fig. 1).

En relación con los componentes del sistema de transporte, las ofertas de arrendamiento crecen en tanto se alejan de los portales, dato que coincide con el estudio de precios de suelo que se realizó en el 2007, mientras que en relación con los otros tres componentes (troncales, rutas alimentadoras y estaciones), decrece la oferta en tanto que se aleja del sistema. Espacialmente no ha sido posible probar muy bien este comportamiento; sin embargo llama mucho la atención y es preciso mostrarlo como elemento de discusión. En el análisis de las cuencas de alimentación hay concentración nuevamente en Engativá a diferencia de las de Usme, Tunal y Ciudad Bolívar, donde no se reconoce ningún comportamiento particularmente vinculado al sistema.

Al analizar el precio de la oferta de arriendo para uso residencial se evidencia la ruptura entre norte y sur y llama la atención la localidad de Engativá, de estrato 3, donde se concentran las mayores ofertas (fig. 2). Sin embargo, contrasta la oferta de arrendamiento con las denominadas centralidades urbanas consideradas en el Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, donde parecería haber alguna relación entre la concentración de arriendo y la oferta de empleo.

Sobre la calidad de la vivienda ofrecida en arriendo, el panelista destaca cómo desde la valoración de un evaluador llama la atención la mala calidad de la estructura de los inmuebles, tema que no ha sido percibido así en otros estudios presentados en el Foro, pero que seguramente será importante para una política de vivienda en arriendo.

Por último, presenta el análisis de una zona urbana de influencia de la ciudadela El Recreo de la Empresa Metrovivienda, en el occidente de la ciudad, zona de estratos 1 y 2, en los cuales hay deficiencia de registro de arriendo; sin embargo se empieza a notar un comportamiento importante en relación con la oferta de vivienda en arriendo, con lo cual surgen las preguntas de ¿cuáles son

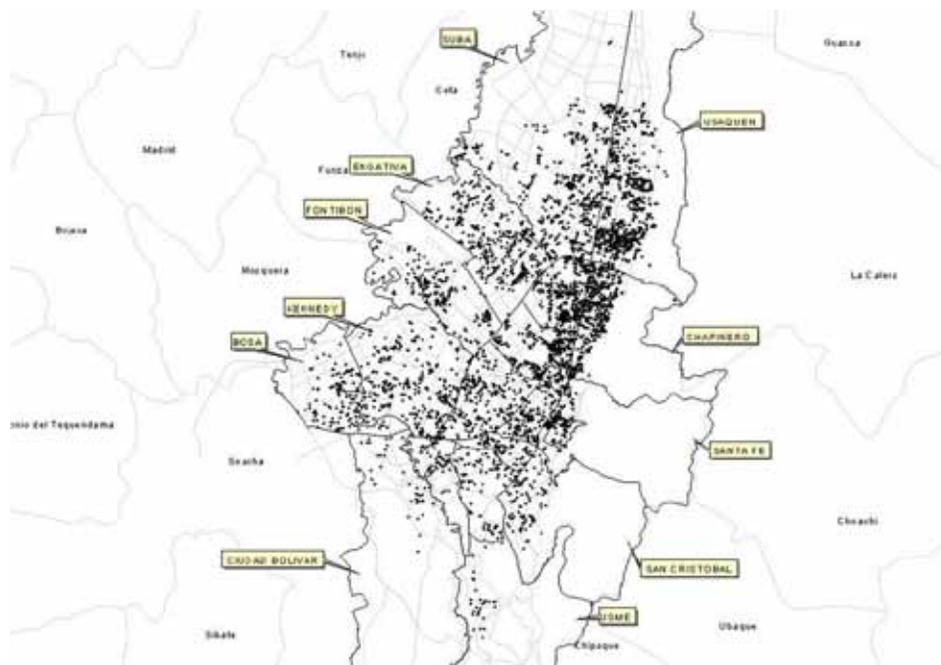


Figura 1. Oferta total de arriendo 2008-2009.

Fuente: Observatorio inmobiliario y catastral DIC - VAECO. Elaboración: Geógrafo Urbano Hernando Arenas C. Arquitecto Planificador Juan Francisco Rodríguez.

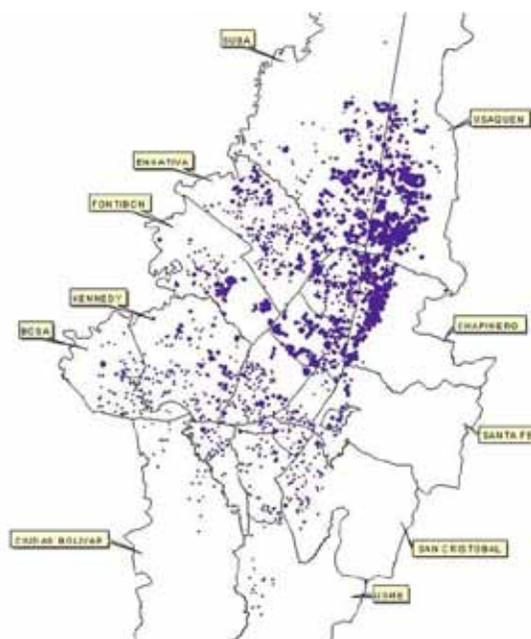


Figura 2. Precio de la oferta de arrendamiento por su uso residencial.

Fuente: Observatorio inmobiliario y catastral DIC - VAECO. Elaboración: Geógrafo Urbano Hernando Arenas C. Arquitecto Planificador Juan Francisco Rodríguez.

las variables de los demandantes que debemos tener en cuenta para empezar a construir los datos? y ¿cuáles las preguntas en relación con la calidad del entorno que atrae la oferta en arriendo?

Queda, entonces, abierta la discusión sobre la oferta y la demanda de vivienda en alquiler y cuáles son las condiciones y características que se deben tener en cuenta para la producción formal de vivienda para arrendar.

La tercera intervención está a cargo de Clemencia Escallón, quien reflexiona sobre la calidad de la oferta de arriendo en viviendas de producción por autoconstrucción, apoyada en los estudios del Grupo de Investigación en Vivienda-GIV del Departamento de Arquitectura de la Universidad de Los Andes. Habla, además, de las posibilidades de aplicación de la propuesta del catálogo arquitectónico sistematizado, denominado CaTarSis, que plantea el GIV para apoyar la construcción de vivienda propia y aumentar la oferta de vivienda en arriendo, de pequeña escala, en zonas urbanas en proceso de consolidación.

Bogotá ofrece condiciones interesantes para el programa de mejoramiento de vivienda por cuanto en las 26 unidades de planeamiento zonal (UPZ), con casi 6.000 hectáreas urbanas para aplicar el programa de mejoramiento integral de barrios, la Secretaría de Planeación detectó aproximadamente 400.000 lotes de origen informal, de los cuales el 10% estaba vacío y, por lo tanto, propicio para desarrollar el programa denominado de construcción en sitio propio, para el cual la ciudad cuenta con el recurso de subsidio. Se dan como ejemplos de escenarios de actuación para la vivienda en arriendo los casos de las UPZ del Tesoro, en la localidad de Ciudad Bolívar en el sur de la ciudad, en relación con la disposición de predios aún vacíos, y del Rincón en Suba, en la zona noroccidental, donde la dinámica urbana y de consolidación de las unidades de vivienda por autoconstrucción permite analizar la condición de las familias arrendatarias, las características de las unidades de vivienda alquiladas y la relación con la vivienda ocupada por la familia propietaria. En estos barrios, con casi 40 años de proceso de consolidación, las viviendas tienen hasta 3 pisos y en su mayoría son compartidas por 3 o 4 familias; los propietarios ocupan entre el 29% y el 33% de la totalidad del área construida y cada inquilino ocupa en forma privada entre el 5% y el 10% de la casa; en áreas comunes, comparten el 15%.

En investigaciones posteriores se analizó cómo se iba transformando esa edificación en el tiempo para generar no solo una oportunidad de vivienda para el propietario sino también para los arrendatarios. Con esta observación se propusieron varias alternativas de vivienda nueva, como prototipos que buscan generar no solo un lugar de habitación, sino muchas posibilidades de ocupación



Figura 3. Modelo andamio con servicios.
Metrovivienda 2003.

al ser transformadas y ampliadas en el tiempo (Fig 3). Se trata de unidades de vivienda que parten de una estructura de 3 pisos, con una escalera vinculada directamente a la calle, con un área utilizable de entre 30 m² y 100 m², lo que genera opciones de una hasta 3 unidades de vivienda independientes, posiblemente 2 de ellas para alquilar y una zona de comercio en primer piso. Es una vivienda muy flexible en términos de su rentabilidad y uso.

Por último se hace referencia a la propuesta de asistencia técnica planteada por el GIV desde CaTarSis (Figs 4 y 5), propuesta que se ha adelantado conjuntamente con la Caja de Vivienda Popular (2005) y con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007). Con la generación de un sistema de modelos de vivienda, previamente aprobados por las autoridades y las curadurías urbanas, se espera generar un escenario de asistencia técnica conjunto entre la universidad y la entidad pública encargada del programa de vivienda en sitio propio, que permita reducir los tiempos y trámites individuales de selección de profesionales, consulta de normas, elaboración de planos, licencias y aplicación de subsidios, en un solo momento. Con ello se logran impactos positivos en tiempos, costos y calidad de la vivienda.

Los modelos de vivienda se plantean aplicando los principios de desarrollo progresivo y generación de unidades flexibles en el tiempo, para propiciar ofertas de vivienda propia y de alquiler, seguras y de calidad espacial, con modalidades pertinentes de crédito y subsidio. Con este escenario de oferta de vivienda se potenciarían las inversiones realizadas en mejoramiento de barrios, con parques, accesibilidad y transporte y servicios sociales, y, por lo menos en casos como el de Bogotá, se podría llegar a pensar en cambiar la tendencia de búsqueda de nuevas zonas urbanas, y acompañar debidamente los esfuerzos individuales y colectivos de las familias para expansión, apoyando la mejor consolidación de la ciudad.

En la cuarta intervención, Olga Lucía Ceballos, directora del Injaviu, se aproxima al tema de los inquilinatos del centro de Bogotá, desde donde se busca analizar esta modalidad de tenencia y reflexionar sobre las opciones que tiene la vivienda en el centro para los más pobres, desde la generación de suelo, las posibilidades financieras y el papel del subsidio en relación con la operación urbana. Inicia la reflexión con un llamado de atención a las pocas alternativas que han tenido los sectores populares para resolver su problema habitacional y cómo la urbanización pirata ha sido una manera de tener acceso al suelo, y se refiere a las tendencias del mercado en el centro de Bogotá. Según el reciente estudio de Economistas Urbanos Asociados, el plan territorial integrado de Las Cruces San Bernardo, en el centro tradicional de Bogotá, arroja un déficit de suelo para



Figura 4 y 5. Catarsis. Aplicación de modelo en barrios en consolidación.
Fuente: GIV - Catarsis 2009.

el desarrollo de vivienda; 78.401 hogares de estrato bajo y 80.000 hogares de estrato medio bajo están buscando vivienda en el centro, un indicador de que efectivamente en esta zona hay alta demanda por parte de estos sectores, lo que contradice estudios anteriores del Injaviu que indicaban que dicha demanda era de estratos medios y altos.

Otro trabajo del Injaviu desarrollado en 1998, igualmente en seis barrios del centro histórico de la ciudad, realizó encuestas en 198 inquilinatos para analizar la habitabilidad de esta forma de vivienda compartida entre dos o más hogares, en condición de arrendatarios. Las funciones o atributos de habitabilidad consideradas en el estudio fueron: protección, privacidad, localización, higiene, comodidad y funcionalidad y seguridad en la tenencia; también se establecieron las condiciones para definir el valor comercial del inmueble. Se buscó relacionar las condiciones de las edificaciones con las posibilidades de los actuales ocupantes de acceder a ellos en calidad de propietarios, aplicando figuras de *leasing* y contemplando condiciones como el nivel e irregularidad de los ingresos, al igual que el deseo de permanecer en la zona. Posteriormente, en el 2003 y en asocio con la Maestría en Restauración de Monumentos Arquitectónicos de la Universidad Javeriana se trató de hacer un modelo experimental de gestión, orientado a generación de vivienda en edificaciones de interés patrimonial en el barrio Las Cruces, buscando condiciones que no desplazaran a la población allí asentada.

Se consideraron tres escenarios de gestión para analizar qué podría suceder dentro del esquema de política de vivienda centrada en el tema del subsidio a la demanda: de gestión privada (en venta o arriendo) de gestión pública (solo venta) y mixta. Para arriendo, se tuvieron en cuenta las unidades actuales, áreas mínimas, condiciones de ingreso-gasto e ingreso-arriendo, costos de rehabilitación del inmueble y pagos de servicios y predial. En el ejercicio se encontraron rentas negativas por desfase entre ingresos y gastos, pues el escenario de deterioro original generaba condiciones de no pago de servicios públicos y prediales. En el análisis de la denominada gestión privada para arriendo (el propietario asume una deuda con una entidad financiera para rehabilitar el inmueble), se detectaron situaciones inviables para mantener a los inquilinos, puesto que era necesario elevar el valor del arriendo de cada unidad de alquiler.

La viabilidad de la venta de unidades depende de la relación entre la capacidad de pago de las familias y la inversión en la compra de un inmueble rehabilitado, modelo en el cual la cuota mensual del préstamo no debe superar la cifra pagada como arriendo por cada familia. Los cálculos en ese momento, con

una financiación a 15 años, arrojaron que se triplicaba el valor, con lo cual este escenario también era inviable.

En el último escenario, de compra del inmueble por el Estado para su rehabilitación y posterior venta a los actuales inquilinos, el agente público está haciendo una inversión a fondo perdido, en cuanto a la compra y rehabilitación. Adicionalmente, debe cubrir un subsidio para cada una de las unidades habitacionales como cuota inicial de la compra. El escenario es viable en la medida en que las familias puedan pagar la cuota mensual de un préstamo por el valor restante de la unidad habitacional, en un monto equiparable al que pagan por el arriendo.

En la opción mixta, no existente aún en el país, pero factible, se propone que el propietario reciba un subsidio para la rehabilitación del inmueble. El escenario sería viable en la medida en que las cuotas del crédito complementario requerido no superen los ingresos netos del propietario. Los cálculos demostraron que las cuotas del crédito superan en el 500% el ingreso mensual.

En resumen, las opciones planteadas no son viables por los costos de la rehabilitación de los inmuebles (US\$6.500), los costos del crédito, las condiciones del *leasing* (hasta el 80% del valor de la vivienda) y la poca seguridad del esquema en la tenencia para el residente. La única opción es la inversión estatal, en el marco de una rehabilitación urbana más integral, de mayor impacto para atender la demanda existente en el centro de la ciudad.

Por último, Doris Patricia Noy, subdirectora Técnica de la ERU, presenta las alternativas que la entidad está desarrollando para propiciar el arrendamiento en las zonas centrales de la ciudad, cuyos aspectos más importantes en la gestión de renovación son la inclusión social y el no desplazamiento. Los temas de gestión de suelos, gestión inmobiliaria, diversidad de actores y participación del sector privado también generan discusiones y dudas frente a reconocer cuál es la mejor solución y cómo debe ser afrontada.

Presenta datos generales de las cuatro localidades centrales de Bogotá: el 5,3% del área de la ciudad y 55 hectáreas para renovación y rehabilitación; 59 barrios con solo 250.000 habitantes; 70.000 hogares residentes en 48.000 viviendas y una población flotante calculada en 1,7 millones de personas; estratos 2 y 3 y también altos niveles de pobreza. Por otro lado, excelente oferta urbana de servicios y equipamientos, el patrimonio cultural más importante de la ciudad.

La meta de la capital es repoblar el centro y para el 2038 haber atraído al centro a 250.000 residentes más. Así, el reto en gestión de la Empresa de Renovación Urbana es muy grande al tener que enfrentar, por un lado, tasas

decrecientes de población y, por otro, cambiar la tendencia de construcción en el área central (el 2% del total de la ciudad). La poca vivienda que se construye desde el mercado es para estratos medios y bajos.

Los estudios realizados para la formulación del plan de vivienda del centro muestran que el 50% de los residentes de ese sector no son de Bogotá, muchos llegaron en los últimos 10 años y algunos tiene más de 20 años en la zona; las familias tienen más de 6 miembros, con personas mayores de 50 años, un alto porcentaje de mujeres jefes de hogar (el 64%) e ingresos muy bajos, provenientes de trabajo informal (en el 59%). El 53% de las familias viven en arriendo, (el 73% en viviendas compartidas) y destinan el 34% de su ingreso para arriendo. Se presentan otras modalidades de tenencia: subarriendo, cuidado de inmuebles, posesiones e invasiones.

Otro estudio de oferta y demanda realizado por la ERU en el 2006 mostró que la gente quería vivir en el centro: el 25,8% de los encuestados, empleados del sector público, propietarios de comercios, profesionales y empresarios, quieren vivir en el centro en arrendamiento. Destacan las ventajas de localización y servicios, sin embargo manifiestan preocupación por temas de inseguridad, pandillismo y contaminación ambiental por ruido y polución.

Se evidencia una oportunidad para la vivienda en el centro, para la generación de vivienda en arriendo desde proyectos de renovación y de reutilización de estructuras existentes hoy en desuso. Debe propiciarse una constante cooperación y coordinación entre entidades públicas de los niveles nacional y distrital, se debe buscar diversificar los tipos de oferta para responder a las demandas de centro y buscar alternativas de financiamiento y subsidio, este último para vivienda en arriendo en condiciones especiales.

Todo lo anterior lleva a concluir que es necesario hacer provisiones jurídicas y definir los temas técnicos y la forma de operar de los instrumentos que permitan hacer viable lo mencionado anteriormente. Se tiene claro que el centro no va a ser repoblado si no se tienen instrumentos que faciliten la gestión y que permitan la inclusión de todos los sectores de la población.

Cierre del foro

SAMUEL JARAMILLO



Cierre del foro

Constataciones empíricas y criterios para la adopción de una política de vivienda popular en alquiler en Colombia

Samuel Jaramillo González

Economista, con estudios en planeación urbana en el Oxford School of Planning (Inglaterra), doctor en urbanismo y planificación de la Universidad París XII. Profesor-investigador de tiempo completo del Centro de Estudios para el Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de los Andes

Correo electrónico: ejaramil@uniandes.edu.co

La idea de utilizar la vivienda en alquiler como un eje de la política de vivienda social no es algo nuevo, pero habría que decir que, rara vez, entre nosotros se ha avanzado más allá de su simple mención, o de observaciones muy generales y poco sistemáticas. Yo felicito a los organizadores de la Mesa VIS, quienes siguiendo las orientaciones de su fundador, nuestro querido colega Diego Echeverry Campos, han organizado este Foro *Arrendamiento y vivienda popular en Colombia como alternativa habitacional*, pues él nos ha permitido, por primera vez en nuestro país, abordar colectivamente esta problemática de manera rigurosa, con análisis coherentes, confrontando con experiencias de otros países y con cifras precisas. Este encuentro, en el que participaron los más destacados estudiosos nacionales del tema y expertos internacionales de gran trayectoria, inaugura una nueva etapa en la discusión de esta interesante herramienta de política de vivienda social en nuestro medio y, sin lugar a dudas, contribuye al desarrollo y perfeccionamiento de la política estatal en el campo de la vivienda popular, que requiere afinamientos y redefiniciones con suma urgencia. Quiero resaltar también la importancia del respaldo de la Secretaría del Hábitat de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y no solamente por su apoyo económico, que ha sido decisivo para la realización del evento, sino por el interés específico que ha

demostrado en el asunto, lo cual se ha traducido en la presentación del esbozo de algunos instrumentos concretos, desde luego provisionales, que han estimulado la discusión entre los participantes y les han dado un referente preciso.

En el documento final de memorias de este Foro contamos con los textos de los expositores y con los resúmenes de las discusiones de las distintas mesas temáticas, lo cual es un instrumento muy valioso de socialización de sus contenidos. Esto me releva de hacer un registro detallado, o incluso preciso de las discusiones que hemos tenido en estos días. En cambio, haré una exposición que, advierto, tiene mucho de interpretativo de algunos de los puntos que se han debatido y que, me parece, son los más relevantes para el diseño de una política de vivienda social en alquiler en nuestro país. No todos ellos serán de consenso, estoy seguro, pero espero que aporten a una discusión organizada de este tema.

Inicio con una consideración que es el punto de partida de toda esta problemática. El alquiler de vivienda es una forma de circulación de este bien que no obedece solamente a la penuria, ni es forzosamente un síntoma de ella, y por el contrario, tiene ventajas, y muy importantes, para distintas situaciones. En Colombia y en muchos países latinoamericanos, quienes diseñan las políticas de vivienda social siempre han identificado el alquiler como una carencia en sí misma, y por lo tanto las acciones del Estado se han concentrado de manera exclusiva en políticas encaminadas a ofrecer vivienda en propiedad para los más pobres. Lo que hemos escuchado en las distintas ponencias señala que esto no es solamente dudoso desde el punto de vista de la eficacia de las acciones estatales, ya que se deja de utilizar una opción que puede potenciar el uso de los recursos oficiales, sino que actuando así se condena a muchas familias pobres, para las que la propiedad no es una alternativa adecuada en el corto o el mediano plazo, a no recibir ninguna ayuda gubernamental en esta materia, aunque lo requieran urgentemente. Esto lo presenta Jorge Torres de manera muy elocuente en su intervención.

A muchas familias de bajos ingresos con necesidades agudas de vivienda, por diversas circunstancias no les conviene o no pueden acceder a un programa orientado hacia la propiedad. Muchos grupos requieren un techo temporal porque no han estabilizado su permanencia en una ciudad desde el punto de vista laboral, situación que también ocurre con los sectores solventes. A otros, ya sea porque sus condiciones económicas son muy apremiantes, o por otras razones, les conviene dedicar sus recursos a gastos más urgentes que comprometerse en un proceso de adquisición de largo plazo que les exige recursos ingentes,

a veces desproporcionados con su capacidad económica. Un caso bien extendido es el de familias que prefieren destinar los ahorros que tendrían que comprometer en un plan de acceso a la propiedad de vivienda, a una opción productiva, en un pequeño comercio o en un taller, decisión que les permite obtener ingresos laborales. Bajo la actual política, estos grupos quedan al margen de la acción del Estado, aunque su penuria habitacional sea muy grave, o se les obliga a comprometerse en una alternativa que no les es favorable plenamente.

Por otro lado, el alquiler de vivienda tiene ventajas, algunas generales, otras ligadas a las condiciones de ciertos grupos. Una de ellas, y muy importante, es la flexibilidad espacial. Quien alquila puede modificar de manera mucho más ágil su localización residencial cuando cambia el lugar de su trabajo o de sus actividades complementarias, lo que se traduce en menores costos de transporte para él y para la ciudad misma y en una mayor eficiencia urbana. Esto es especialmente pertinente para amplios sectores de la población más pobre de nuestras ciudades cuyas vinculaciones laborales son informales, o incluso formales, pero con una gran inestabilidad, fruto de la creciente “flexibilidad” en este campo. Gran parte de la población urbana se enfrenta a que su empleo, y sobre todo su lugar de trabajo, esté cambiando constantemente. El arrendamiento de vivienda es un dispositivo mucho más adecuado y conveniente para esta situación.

Si esto se aborda desde una óptica simétrica, se ve que la propiedad de la vivienda puede convertirse en un obstáculo serio para la promoción laboral de los grupos populares. Dados los altos costos de transacción de vender estos inmuebles en el mercado secundario, e incluso su cuasiimposibilidad cuando se trata de construcciones informales, la propiedad de la vivienda puede volverse un ancla restrictiva de las oportunidades laborales. Se trata del bien conocido en otros parajes “efecto gueto” que confina a ciertos grupos a espacios sin oportunidades de trabajo o de promoción. El alquiler es un mecanismo que puede ser decisivo para romper este círculo vicioso, esta “trampa de pobreza”.

Otra dimensión de este asunto, destacada también por varias ponencias, es que no solamente el alquiler no es sinónimo de penuria habitacional, sino que es un instrumento importante para combatir esta precariedad. De nuevo, los estudios recientes del Cenac confirman indagaciones previas, como las realizadas por Adriana Parías y yo en años pasados, que muestran que una parte importante de los inquilinos de los estratos de más bajos ingresos tienen condiciones habitacionales satisfactorias. Los dos hechos no son independientes; todo parece indicar que estos grupos logran estos estándares habitacionales precisamente porque recurren al alquiler y seguramente estarían en condiciones muy difíciles si

su única opción fuera emprender el largo y accidentado sendero de hacerse a una vivienda en propiedad. De hecho, las cifras muestran algo inesperado: entre las capas más pobres también existe una proporción muy considerable de propietarios cuyas condiciones habitacionales son insatisfactorias. Desde luego, esto se conecta con los procesos de construcción informal, pero también incluye a hogares que ocupan viviendas producidas formalmente, incluso con ayuda estatal. Las estrategias para reducir el precio de las viviendas ofrecidas por promotores legales de tal manera que sea compatible con los magros ingresos de las familias más pobres pasan, entre otras cosas, por una contracción inimaginable del tamaño de los inmuebles, lo que conduce a deficiencias habitacionales de hacinamiento.

Distintas intervenciones, referidas tanto a Colombia como a otros países latinoamericanos, Brasil, Venezuela, México, muestran que, de hecho, existe un mercado de vivienda en alquiler muy dinámico en los sectores populares urbanos. Las cifras para las ciudades colombianas son especialmente elevadas al respecto. Este es un factor muy importante que es necesario tener en cuenta para cualquier estrategia sobre el tema. No se trata de inventar nada. Existe ya una actividad muy extendida de arrendamiento de vivienda popular, la cual, sin ninguna duda, ha aportado contribuciones importantes para paliar, al menos parcialmente, los problemas habitacionales de los más pobres. Sin su presencia, el déficit habitacional sería aún más severo de lo que ya es.

Nuestro colega Roberto Briceño-Léon nos llama la atención sobre un aspecto que ya había sido detectado por varios estudios anteriores en Colombia y que Jorge Torres reitera: la necesidad de cambiar el referente sobre el carácter de los actores que intervienen en este mercado. La imagen consabida sobre el alquiler de viviendas, en especial cuando se trata de vivienda popular, es que en estas transacciones se enfrentan, de una parte, inquilinos necesitados y débiles, y de otra, un casateniente poderoso, codicioso y explotador. Este referente, el “Señor Buitre” de la novela realista francesa del siglo XIX, inspira toda la legislación que intenta proteger, por principio y hasta las últimas consecuencias, la parte considerada débil del negocio contra la parte poderosa: congelamientos de alquileres, limitaciones a la finalización de los contratos, etcétera. Pero esta es una figura que ha dejado de existir hace mucho tiempo, en particular en nuestras ciudades, por lo menos desde la década de los años cuarenta del siglo XX.

Tanto en otros países latinoamericanos como en Colombia se registran los siguientes rasgos predominantes en la gran mayoría de los oferentes de vivienda en alquiler para sectores populares: 1. Los propietarios que ofrecen

vivienda en alquiler tienden a ser de una condición social y de un nivel de ingresos muy similares a los de sus inquilinos. Esto se refuerza porque con mucha frecuencia inquilinos y propietarios arrendadores ocupan el mismo inmueble, incluso comparten la misma vivienda. La práctica de la vivienda compartida, en la que el propietario arrienda una o dos piezas de su propio alojamiento, exige una cercanía social entre ambos agentes y genera una serie de peculiaridades jurídicas y económicas en esta transacción. 2. La gran mayoría de los arrendadores lo hacen en muy pequeña escala, ofrecen uno o dos inmuebles que con frecuencia han construido de manera anexa a su propia vivienda o, como se ha dicho, cuartos dentro de su misma casa. 3. Un número muy considerable de estos oferentes de vivienda en alquiler no tienen este como su oficio principal ni él constituye su mayor fuente de ingreso. No se trata, por lo tanto, de agentes profesionales, ni mucho menos de empresarios en el sentido estricto del término, sino de una práctica desarrollada por hogares populares como un complemento de sus finanzas familiares. 4. De manera concomitante con lo anterior, una parte muy importante de estas transacciones se hacen con contratos verbales, que no se acogen a la reglamentación gubernamental, y de manera reiterada en los tratos de alquiler se prefiere a inquilinos que tengan alguna relación extraeconómica con el oferente, ya sean lazos familiares, de colegaje, de amistad, etcétera.

A partir de este panorama se pueden hacer algunas consideraciones de política. Una de ellas es que el alquiler de vivienda popular no solamente implica el suministro de este valor de uso, el alojamiento, muy importante para amortiguar las carencias de los más pobres en esta materia, sino que también es una fuente de ingreso, y muy relevante, para muchas familias de bajos recursos. De hecho, esta es una de las pocas opciones que tienen los grupos populares de valorizar sus ahorros, y la ampliación de sus viviendas, y eventualmente la construcción progresiva de viviendas anexas, desempeña un papel estratégico en la consolidación económica de muchas familias populares.

De otro lado, el que inquilinos y propietarios tengan características socioeconómicas similares nos conduce a ser cautelosos en lo atinente a la regulación de estas prácticas. Si bien es cierto que este mercado requiere regulación, el criterio fundamental no puede ser el de favorecer a un agente de la transacción en detrimento del otro. De hecho, hacer redistribución entre agentes de un mismo grupo social no parece ser una meta que valga mucho la pena, y a menudo las normas que buscan este objetivo dificultan estas transacciones, son costosas de administrar y terminan perjudicando a ambas partes.

Vale la pena hacer una anotación sobre la regulación de los alquileres. La legislación colombiana ha sido tradicionalmente muy intrincada al respecto e inspirada en el mencionado criterio de favorecer fundamentalmente al inquilino. En épocas recientes se han introducido algunas reformas encaminadas a equilibrar estas relaciones, y sobre todo, a simplificar su operación. El avance ha sido modesto, pero se debe precisar lo siguiente: esta regulación, como sus reformas, se ha centrado sobre todo en el mercado de alquiler de los ingresos medios y altos, pero ha dejado al margen el mercado de vivienda popular, que, como se ha señalado, tiene muchas particularidades. Entre ellas, implica prácticas habitacionales y jurídicas muy distintas a las de otros estratos, y como consecuencia de esta falta de adecuación de las normas a las especificidades del mercado popular de arrendamientos este opera prácticamente al margen de esta regulación. Uno de los desafíos de una política de alquiler de vivienda popular es generar instrumentos de regulación adaptados a sus características específicas.

Un interrogante muy pertinente que emerge en este mercado popular de alquiler de vivienda, como nos lo plantea Pedro Abramo, es cómo se forma el precio, en este caso el canon de arrendamiento, y cuáles son sus magnitudes. Aquí, entonces, es decisivo recordar la identificación de los agentes. Dado que, como se ha dicho, el oferente es por lo general un “agente mercantil simple” y no propiamente un empresario, y que su acción se asimila más a la colocación pasiva de un ahorro que a una inversión capitalista, este precio tiene la potencialidad de ser muy bajo, pues no se estructura con referencia a tasas de ganancia competitivas, sino con frecuencia a los rendimientos financieros pasivos. Se sabe que las opciones de este tipo accesibles para grupos populares son particularmente bajas, lo que tiene un aspecto positivo desde el punto de vista del inquilino, pues reduce el costo del alojamiento. Pero, claro está, se trata de un mercado, y en condiciones especiales de tensión de demanda, por circunstancias ligadas al ciclo, o en ciertas localizaciones, este canon puede aumentar e incluso alcanzar niveles muy considerables. René Coulomb nos advierte que estas relaciones alrededor del alquiler de vivienda popular también tienen contradicciones, lo que, como se ha dicho, amerita la existencia de la regulación, pero una regulación adecuada a estas características y que no pretenda eliminar el alquiler. Un punto importante de estas acciones de regulación es identificar y crear mecanismos de control para estos eventuales episodios de incremento irrazonado de los alquileres.

Otra consecuencia de estas constataciones que tiene pertinencia para el diseño de políticas se relaciona con la competitividad de los empresarios formales en este mercado. Lo cierto es que no es un proceso con muchas economías

de escala. Por otro lado, el carácter “mercantil simple” del oferente popular de alquiler induce a que su margen de beneficio sea normalmente muy modesto, muchas veces incluso negativo en términos reales, lo que prácticamente elimina a un empresario formal de estos negocios pues le es muy difícil competir con los oferentes populares. Hay agravantes: hemos visto que generalmente en el mercado popular los arrendadores y los inquilinos tienen relaciones extraeconómicas entre sí, situación que no es accidental, sino que responde a las condiciones de este mercado y es un mecanismo que suple, con ventajas porque es menos costoso, los dispositivos de garantías y prendas que en este contexto son difíciles de poner en marcha. En tales condiciones, los empresarios formales están en clara desventaja. Incluso en circunstancias excepcionales en las que los cánones se elevan y el negocio puede llegar a ser rentable, esta ligazón extraeconómica es una barrera de entrada para los empresarios capitalistas. En otras palabras, como lo formula Pedro Abramo, en los sectores populares tener relaciones más allá de la pura confrontación mercantil es indispensable para que ese mercado funcione y esas condiciones no son replicables por agentes capitalistas formales.

Examinemos ahora las alternativas existentes para desarrollar una política de promoción del arrendamiento de vivienda como política de habitación popular. En principio se pueden distinguir tres grandes opciones: la primera, que es tal vez la más extendida, consistiría en crear las condiciones para que promotores privados formales construyan viviendas para alquilárselas a familias pobres. La segunda consistiría en que esta responsabilidad corriera por cuenta del Estado, y que se crearan agentes oficiales de arrendamiento de vivienda popular. La tercera se centraría en el apoyo y potenciación del mercado popular de vivienda en alquiler que ya existe.

Miremos la primera opción. En las discusiones en nuestro medio, tal vez porque la política de vivienda en general durante los últimos decenios se ha centrado en apoyarse en la promoción privada, cuando se habla de política de vivienda en alquiler se concentran las argumentaciones en plantearse maneras para que inversionistas privados produzcan inmuebles y se los alquilen a familias pobres. Realmente esto parece una opción muy poco realista. Como se ha expuesto ya, la competencia de los oferentes populares de vivienda hace que, en general, esta no sea una inversión atractiva para empresarios privados y estos últimos carecen de las relaciones extraeconómicas vitales en este mercado, que incluso los excluye en los momentos o en los nichos espaciales en los que el alquiler adquiere niveles elevados. Para hacer viable esta línea de política se requerirían subsidios de tal magnitud que no parece un curso de acción conveniente.

Sobre todo en países europeos existe una larga tradición de organismos oficiales que ofrecen vivienda subsidiada en alquiler. No descartaría a priori esta posibilidad para Colombia, por un simple prejuicio contra la acción estatal. Sin embargo, habría que anotar que en América Latina, fuera de casos muy puntuales y muy marginales, esta opción no ha proliferado. Habría que experimentar con iniciativas piloto, pues es algo de lo que no se tienen antecedentes.

La tercera opción me parece más prometedora. Se trata de apoyar un mercado con gran dinamismo que sabemos que funciona, pero que habría que fortalecer para que contribuya aun más a combatir la penuria habitacional entre los grupos de ingresos bajos, que sigue siendo muy grave y continúa condenando a muchos de estos grupos a una penosa precariedad con secuelas lamentables hacia el futuro.

El desafío para los planificadores y diseñadores de política es, entonces, encontrar los instrumentos concretos para activar este mercado. En el Foro se discutieron varias herramientas.

Como lo señalan Roberto Briceño-León y Pedro Abramo, ya sería un progreso importante no prohibirlo ni hostilizarlo. En muchos sectores, el prejuicio a favor de la propiedad y la idea estereotipada de que ofrecer vivienda en alquiler implica la explotación del inquilino, lleva a acciones y normas muy adversas al alquiler. Piénsese, por ejemplo, que entre nosotros los programas de vivienda social en propiedad prohíben terminantemente que los beneficiarios arrienden sus viviendas o partes de ellas. Así fue durante todo el período de operación del Instituto de Crédito Territorial (ICT), y ahora con el sistema de subsidios al consumidor un beneficiario puede incluso perder la casa y el subsidio si se le prueba que la alquila, o arrienda una parte de ella. Lo conveniente parece ser todo lo contrario: se debería no solamente autorizar esta práctica, sino incluso promoverla bajo ciertas circunstancias, como se discutirá más adelante. De hecho, el mercado popular de vivienda en alquiler no florece solamente en edificaciones producidas espontáneamente por autoconstrucción o por procesos ilegales, sino en el parque inmobiliario ayudado por el Estado. Varios estudios sobre programas construidos por el ICT muestran que ha sido muy importante la ampliación de las viviendas proporcionadas por el Estado con fines de alquiler, que esto permitió el alojamiento adicional de un gran número de familias y que permitió la percepción de ingresos adicionales para los beneficiarios, lo que fue muy importante para ellos, incluso para responder por las deudas hipotecarias de sus propias casas.

Pero lo que aparece de manera espontánea debería programarse e incentivarse. Una acción importante de activación del mercado de alquiler de vivienda popular sería el diseño, en los programas de acceso a la vivienda propia,

de dispositivos en los cuales se contemplara la posibilidad de ampliación progresiva de las viviendas, y que esto fuera planificado, incluyendo diseños arquitectónicos y de infraestructura adecuados para este fin.

Ya se ha mencionado la importancia de la regulación de este mercado adaptada a sus condiciones peculiares. Recordemos de nuevo la advertencia de René Coulomb del peligro de idealizar las relaciones en este mercado contradictorio. Pero en esto hay que superar otro prejuicio con respecto a procesos económicos populares, sobre los cuales se estima que quienes participan en ellos no admiten ninguna regulación, y por lo tanto son asimilables a prácticas delictivas. Recuérdese el caso de la venta ambulante, del mototaxismo o de la venta de minutos de telefonía celular. Sin duda el alquiler de vivienda popular requiere normas, mecanismos para dirimir conflictos, etcétera y los agentes involucrados son los primeros en aceptarlos. Pero la regulación debe ser equilibrada entre estos agentes y debe responder a sus prácticas reales. Así, se haría mucho más fluido el mercado y sería un incentivo para que aumentaran los oferentes, si tienen reglas de juego claras y se disminuyen las fricciones de estas transacciones. Sin embargo, esto exige una acción deliberada del Estado. De hecho, como lo ilustra Pedro Abramo en su intervención sobre las favelas de las ciudades brasileñas, es precisamente cuando el Estado no regula o no es capaz de regular estos contratos, que el vacío es llenado, ahí sí, por delincuentes organizados.

Alan Gilbert nos recuerda que en Colombia existe un antecedente notable de incentivos al alquiler de vivienda popular, y fue el llamado Plan Terrazas que promovió el Banco Central Hipotecario en los años ochenta, consistente en préstamos blandos para propietarios de viviendas que quisieran ampliarlas para uso propio o para alquilar. Es una experiencia interesante que vale la pena reexaminar y eventualmente reactivar. Mirado en retrospectiva, una de sus limitaciones fue que a pesar de que se hablaba de préstamos blandos, en realidad no eran baratos, debido a las circunstancias de operación del banco en ese momento. Pero eso podría perfeccionarse. En esta experiencia también quedó claro que para alcanzar sus objetivos parece muy importante el suministro de asistencia técnica a los propietarios.

Otra sugerencia interesante que se discutió en el Foro, planteada por Adriana Parias, es la conveniencia de que el Estado, tal vez a nivel municipal o distrital, tome la iniciativa de operar como agente inmobiliario intermediario entre oferentes y propietarios, de tal forma que pueda generalizar la información entre los distintos agentes. Es un elemento muy conveniente para activar y normalizar estos mercados y el Estado podría actuar como estructurador.

El otorgamiento de subsidios al inquilino también ofrece perspectivas. Generalmente cuando se habla de subsidios al consumidor, entre nosotros se subentiende que se trata de dinamizar un mercado capitalista. Pero nada impide que se emplee para activar un mercado de agentes populares. En conexión con lo que se mencionó en el anterior párrafo, es posible pensar que las agencias municipales que actúen como intermediarios inmobiliarios asuman la tarea de administrar estos subsidios, seleccionando a los oferentes y exigiéndoles niveles de calidad, escogiendo a los inquilinos y requiriéndoles sus obligaciones. Una consideración que apoya la adopción de este instrumento es la siguiente: en las estadísticas sobre el comportamiento socioeconómico de los hogares puede observarse que la diferencia en el monto de alquiler que pagan los inquilinos cuyas condiciones habitacionales son satisfactorias, y lo que pagan aquellos que enfrentan condiciones insatisfactorias, es una cantidad muy modesta en términos absolutos. Con un esfuerzo fiscal relativamente pequeño se podrían aliviar las condiciones de alojamiento de gran número de familias pobres. Y esto con una gran ventaja, la oportunidad. Tales ayudas pueden aliviar rápidamente estas carencias, precisamente en períodos en que lo necesitan las familias, cuando los hijos son pequeños, etcétera, con gran ventaja respecto a los programas de acceso a la propiedad que exigen que los hogares amasen un ahorro inicial que les puede llevar varios años.

Es importante señalar, a partir de las discusiones en el Foro, que no se pretende substituir otras acciones de política de vivienda social, sino que se trata, más bien, de complementar y ampliar los instrumentos para combatir la penuria habitacional. La acción es urgente, porque en los últimos años se insiste en una sola herramienta, el subsidio a la demanda a compradores de vivienda producida por promotores formales, a pesar de que tiene límites evidentes y margina a grupos muy grandes de pobladores y muy necesitados de vivienda.

Una de las implicaciones de esta consideración es que una política de este tipo no necesariamente implica que, para cada poblador, una ayuda en materia de alquiler de vivienda reemplace posibles ayudas para comprar en un plazo mediano. Este temor despierta mucha desconfianza entre los sectores populares que en general aspiran, y con buenas razones, a convertirse en propietarios en algún momento. Es posible diseñar esquemas convergentes y compatibles para estos dos tipos de apoyo, de tal forma que se pueda auxiliar a una familia de manera inmediata a través de un programa de alquiler, cuando sus condiciones habitacionales son críticas, y más adelante involucrar al mismo hogar en un

programa de compra de la vivienda. De hecho, las ayudas oportunas en vivienda en alquiler pueden afianzar la capacidad de ahorro de la familia para involucrarse con éxito en un programa de acceso a la propiedad. En esto, claro, hay que ser cauteloso y no subordinar los programas de vivienda en alquiler a que desemboquen en un aumento en el ahorro familiar que conduzca a la compra de un inmueble. El objetivo de un programa de vivienda en alquiler debe tener como meta fundamental mejorar de manera oportuna las condiciones de habitación de los hogares involucrados.

Alan Gilbert introduce en la discusión un tema interesante relacionado con este punto. Señala que tal vez no sea conveniente propender hacia una meta en la cual se busque que todos los hogares se conviertan en propietarios, pero quizás tampoco sea deseable intentar que todos sean inquilinos. Tal vez se requiera un balance entre ellos. La pretensión de generalizar de manera absoluta la propiedad no solamente es una meta muy difícil de alcanzar, sino que incluso cuando se logra puede tener inconvenientes serios. Un ejemplo de ello es el caso chileno, en el que, con enormes esfuerzos, se ha dotado prácticamente a todos los hogares de una vivienda propia. Esto se ha hecho con un alto costo fiscal, y con algunos sacrificios en las características del producto, sobre todo en términos de que las casas son muy pequeñas, con lotes minúsculos que impiden su desarrollo posterior, y además, en localizaciones muy alejadas y segregadas, pues las acciones se subordinan a la libre operación del mercado de tierras. El resultado es muy preocupante, pues muchos de estos programas de propietarios se han convertido en verdaderos guetos donde se concentran la pobreza y las patologías sociales. Pues bien, el éxito cuantitativo en involucrar tantos hogares a la propiedad ha prácticamente liquidado el mercado de alquiler. Lo que parece bueno tiene un inconveniente: aquellos beneficiados de estos programas que se ven involucrados en algunos de estos barrios *guetificados*, como no tienen demanda ni en alquiler ni en compra por sus viviendas, en realidad se ven atrapados en estas localizaciones, sin posibilidades de movilidad económica o social. Otra cosa es determinar cuál es la proporción adecuada entre vivienda en propiedad y vivienda en alquiler, pero se trata de una noción muy interesante la que nos presenta Alan Gilbert.

Termino registrando algunos argumentos a favor del alquiler de vivienda popular que tienen que ver con sus impactos urbanos. Ya mencioné uno que es muy importante, y es el de la flexibilidad inherente a esta forma de circulación de la vivienda, que minimiza desplazamientos y de esa manera aumenta la eficiencia en la operación de la ciudad. Pero existen otros.

Jorge Torres plantea que las ayudas eventuales al alquiler de vivienda por parte de hogares de muy bajos ingresos muy probablemente tiene un impacto directo sobre la informalidad. Sobre todo en ciertas ciudades, los grupos que alimentan de manera privilegiada la autoconstrucción ilegal y la invasión de tierras son precisamente los hogares muy empobrecidos, cuyos recursos no les alcanzan ni siquiera para pagar un alquiler. No tienen otra opción que ocupar ilegalmente un terreno y dotarse de un refugio rudimentario, donde no les exijan ningún pago. Con el tiempo estos asentamientos se consolidan, y eventualmente mejoran, pero a costa de grandes privaciones para los pobladores y erogaciones considerables del Estado para dotar de infraestructura a estos asentamientos de manera remedial. Un auxilio oportuno a tales hogares probablemente los desanime de enrolarse en episodios de informalidad e ilegalidad.

Otro argumento a favor del arrendamiento de vivienda popular consiste en que esta opción puede ser un apoyo importante para combatir la segregación socioespacial. Por lo general, los programas de vivienda orientados hacia la propiedad originan asentamientos muy homogéneos socialmente, pues la lógica financiera conduce a escoger hogares con perfiles muy similares. Los estudios realizados por Adriana Parias y otros muestran que espontáneamente el alquiler de vivienda es un mecanismo para amortiguar esta uniformidad, pues hogares de menores ingresos logran acceder a estos conjuntos. Los barrios populares construidos de manera espontánea tienden a ser mucho más diversos socialmente que los producidos de manera formal, debido en una parte importante a la proliferación del alquiler de vivienda allí. Esto muestra que el apoyo al alquiler puede ser un instrumento poderoso para aumentar la diversidad social de los barrios populares: se pueden diseñar programas que lo incluyan como una meta explícita, orientando estas ayudas a inquilinos de ingresos menores que puedan insertarse en sectores cuya ocupación predominante sea la de ingresos más elevados.

Finalmente habría que recoger la anotación de René Coulomb, un experto en vivienda popular en alquiler con una extensa trayectoria en asuntos de renovación urbana, quien muestra que en determinadas circunstancias los programas de vivienda en alquiler son instrumentos valiosos para recuperar zonas centrales que sean más equilibradas socialmente. Con frecuencia las operaciones de reanimación urbana de los centros de nuestras ciudades son orientadas con la idea de convertirlos en áreas de turismo de lujo, donde los hoteles, los lugares de diversión, las boutiques, etcétera, desplazan a los habitantes originales de esas zonas

centrales, e incluso si se atrae a nuevos residentes, estos son de ingresos mayores y substituyen a los ocupantes raizales. Utilizado con ciertas precauciones, el alquiler de viviendas puede permitir la permanencia de habitantes de ingresos menores en esos lugares.

De nuevo felicito a los organizadores de este encuentro. Creo que la discusión que tuvo lugar en su seno alrededor de esta línea de política de vivienda social es muy rica y nos deja un gran número de sugerencias sobre las cuales debemos reflexionar. En este sentido, estimo que el Foro cumplió con creces su cometido.

Como parte de sus actividades la Mesa VIS-Diego Echeverry Campos realiza periódicamente foros internacionales con el objetivo de discutir y difundir temas relevantes para la vivienda y el hábitat en el país.

En esta oportunidad el grupo coordinador de la Mesa propuso traer a discusión el tema de la vivienda en arriendo como alternativa habitacional, en consideración al impacto que esta modalidad de tenencia tiene sobre las familias de bajos recursos en el país.

Actualmente en Colombia las condiciones para la producción de vivienda en arriendo son precarias, la oferta se concentra en las viviendas existentes en unidades nuevas de producción formal e informal y por autogestión, bien sea individual u organizada. Estas formas de producción no garantizan una vivienda digna ni de calidad para la población objetivo y generan como resultado condiciones deficientes para aquellas familias de menores recursos. Por otro lado, esquemas internacionales demuestran que la vivienda organizada en arriendo puede ser una alternativa eficaz, independientemente del tamaño de la economía y su ingreso per cápita.

Con el ánimo de abordar el tema y comprender la condición del país en el escenario internacional, bajo la dirección y coordinación de la Mesa VIS-Diego Echeverry Campos y con el apoyo de la Secretaría Distrital del Há-

bitat, se llevó a cabo el 6 y 7 de octubre de 2009 el Foro sobre Arrendamiento y Vivienda Popular en Colombia como Alternativa Habitacional. Al evento fueron invitados expositores internacionales y nacionales, expertos en el tema, quienes en conferencias magistrales aportaron sus conocimientos y reflexiones al respecto, y un grupo amplio de profesionales, como antropólogos, economistas, abogados, sociólogos y arquitectos, que desde cuatro paneles temáticos se aproximaron a la discusión sobre la vivienda en alquiler y sus dificultades y oportunidades.

Las ideas enunciadas y discutidas en el Foro, y que se presentan en este texto, destacan cómo el arriendo se constituye en una alternativa de vivienda diferente al acceso a la propiedad, que debe considerarse para atender la diversidad de los demandantes de vivienda, particularmente, los de menores recursos. De igual forma, se resalta la flexibilidad que implica el mercado de alquiler y se propone empezar a desarticular la ecuación perversa que asocia arrendamiento con precariedad.

Finalmente, y siguiendo el espíritu de la Mesa VIS-Diego Echeverry Campos, se hace un llamado de atención a la necesidad de poner juntos a los actores del tema y desarrollar una política de alquiler que vaya de la mano de las políticas urbanísticas existentes y que permita constituir una ciudad más equitativa y funcional.

ISBN 958695538-9



9 789586 955386