

QDD.

Alquiler con opción a compra: ¿qué potencial tiene para mejorar el acceso a la vivienda asequible?

Valoración de la experiencia en tres continentes

En un contexto de intensa urbanización, el desarrollo de viviendas asequibles puede mejorar considerablemente las condiciones de vida de los hogares con bajos ingresos en los países del Sur. El estudio de quince sistemas de alquiler con opción a compra en once países de tres continentes (Europa, África y América Latina) permite comprender la contribución de este tipo de mecanismo.

Cifras clave en Brasil



260 000

En Brasil, el PAR («Programma de arrendamento residencial») financió 260 000 viviendas de alquiler con opción a compra entre 1999 y 2009, con ayudas públicas que representaron el 70 % del costo de la vivienda

I. La vivienda asequible, un reto para el mañana

Necesidades importantes, pero políticas con un impacto todavía limitado

En 2050, el mundo tendrá 2250 millones de nuevos habitantes en las ciudades y 1200 millones de ellos ya viven en condiciones precarias. En este contexto, el acceso a una vivienda digna para los hogares de bajos ingresos, tradicionalmente excluidos del mercado formal de la vivienda, es un reto importante para la inclusión social en los países del Sur, que recibirán la mayoría de estos nuevos habitantes en las ciudades. Ante este rápido crecimiento, muchos países han introducido políticas de apoyo a la demanda, centradas en la propiedad individual mediante el acceso a la vivienda, es decir, mediante préstamos hipotecarios. Sin embargo, este modelo ha mostrado sus limitaciones y sigue siendo inaccesible para los hogares de bajos ingresos, que rara vez pueden optar a una hipoteca.

La alternativa de la vivienda de alquiler social o asequible está muy poco desarrollada en los países del sur. Los escasos incentivos de las políticas públicas y la escasez de recursos financieros a largo plazo pueden explicar el escaso interés de los inversores, especialmente los institucionales, en este sector. Sin embargo, el mercado de alquiler, ya sea formal o informal, es una solución de vivienda de facto para una parte importante de la población: 20 % en América Latina, y hasta el 40 % en las ciudades más grandes del continente. Este sector suele ser caro y de calidad mediocre en ausencia de ayudas y de un marco normativo que incentive.

Autores

Delphine Le Duff AFD

Jean-Pierre Schaefer Consultor

Christian Tutin Consultor

Enfoque: del 6 al 40 % viven de alquiler

El 20 % de los habitantes del Caribe y América Latina viven de alquiler, frente a más del 30 % en Europa y Estados Unidos, pero solo el 17 % en África. En torno a esta media, sin embargo, la tasa de personas que viven de alquiler varía mucho: desde el 6 % en Nicaragua hasta el 38 % en Colombia, y supera el 40 % en algunas ciudades como Bogotá o Buenos Aires.

¿Superar la tradicional división entre el alquiler y la propiedad?

Entre estos dos enfoques, el alquiler con opción a compra pretende superar la oposición entre el estatus de inquilino y el de propietario, permitiendo una fase de transición progresiva entre estos dos estatus. ¿Puede este sistema ser una vía de transición hacia el préstamo para los hogares con ingresos bajos o irregulares, sin un historial de pagos verificable? ¿En qué condiciones puede facilitar el acceso a una vivienda formal, digna y asequible para los hogares con bajos ingresos? El estudio comparativo realizado para la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), a petición del Gobierno de Ecuador, abarcó quince sistemas que funcionan o han funcionado en once países (véase el cuadro n.º 1). Ofrece una visión general de la diversidad de experiencias internacionales con los sistemas de alquiler con opción a compra y permite identificar los retos del sistema y sus condiciones de éxito.

Cuadro 1 – Lista de sistemas estudiados por país

País	Sistema
Argelia	Programme national de location-vente
Kenia	Tenant Purchase Scheme
Brasil	PAR (Programa de Arrendamento Residencial)
Chile	Arrendamiento con promesa de compraventa
Colombia 1	Leasing habitacional
Colombia 2	Semillero de propietarios
México 1	Arrendavit
México 2	Alternativa Urbi
Bélgica 1	Location-vente
Bélgica 2	Bail Ecureuil
España	Propiedad compartida
Francia	PSLA (Prêt social location-accession)
Irlanda	Tenant purchase scheme
Reino Unido 1	Rent and buy
Reino Unido 2	Shared ownership

II. Un concepto atractivo, enfoques diversificados y múltiples retos

En primer lugar, hay que distinguir entre el alquiler con opción a compra y el leasing, una fórmula habitual en los sectores comercial e industrial, que pretende aumentar la liquidez de las empresas limitando los fondos inmovilizados, lo que no es el objetivo para un hogar de bajos ingresos que busca una vivienda. El alquiler con opción a compra

es una modalidad particular de acceso a la propiedad por la que un hogar, siendo inicialmente arrendatario, adquiere una vivienda después de un periodo de prueba, con una reducción en el precio equivalente a una parte del alquiler pagado, considerado como ahorro previo (véase el esquema n.º 1). Con variantes, este sistema existe en Europa y en América Latina, y más raramente en África.

Un producto social?

Para que este producto cumpla un objetivo social, el reto es permitir el acceso diferido a la propiedad a categorías excluidas del crédito hipotecario, ya sea por sus bajos ingresos o por su falta de historial bancario.

Colombia, que tiene un plan dirigido a los hogares con ingresos bajos y estables (de dos a cuatro salarios mínimos), lo ha ampliado desde 2017 a los trabajadores informales, gracias a la implicación de una poderosa institución pública, el Fondo Nacional del Ahorro (FNA). Desde 2019, el programa se dirige a las rentas significativamente más bajas (de una a dos veces el salario mínimo). En Brasil, el programa se ha dirigido a los hogares de bajos ingresos, con topes de ingresos.

En México, paradójicamente, fue un promotor privado quien diseñó una oferta para los hogares del sector informal. Pero la crisis financiera de 2008 interrumpió bruscamente su puesta en marcha, lo que bloqueó los fondos a largo plazo. El estudio muestra que, sin el compromiso de los organismos públicos y sin ayudas específicas, el alquiler con opción a compra puede ser desarrollado por operadores privados, pero entonces se dirige a hogares de clase media o incluso media alta, como en Chile o Gran Bretaña (véase el esquema n.º 2).

La gestión del régimen transitorio de arrendatarios con opción a compra: un reto jurídico y social

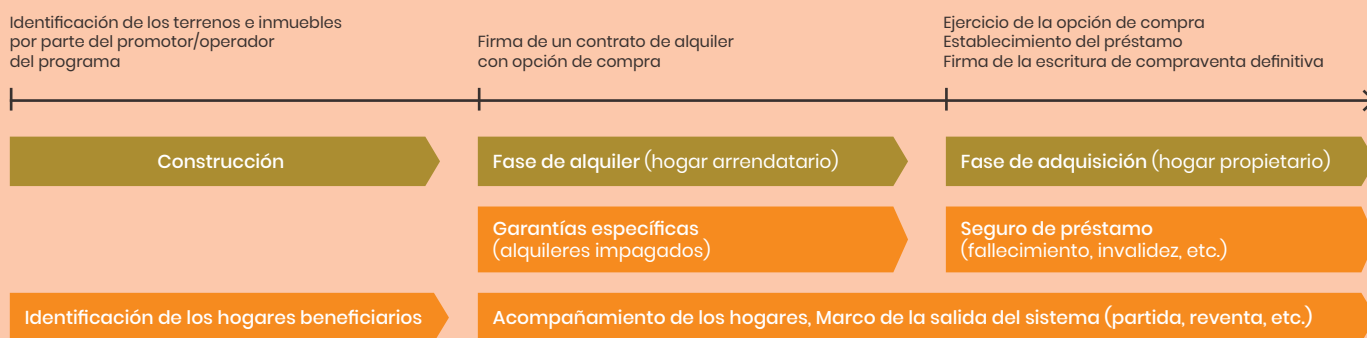
En derecho, el ocupante tiene la condición de arrendatario y no se convierte en propietario hasta que ejerce su opción de compra. Esto implica que el mantenimiento del edificio y los impuestos sobre la propiedad siguen siendo responsabilidad de la institución propietaria, aunque se incluyan en el cálculo del arrendamiento. La falta de operadores con experiencia para asumir esta fase de gestión del alquiler, así como la novedad de este estatus para los hogares beneficiarios, pueden llevar a situaciones delicadas, especialmente en las viviendas colectivas. Por ejemplo, en la experiencia brasileña, el cobro de las tasas parece que ha resultado complicado, aunque la tasa de morosidad de los alquileres era muy baja. El apoyo social a los beneficiarios, así como la gestión del alquiler de proximidad, parecen esenciales para evitar cualquier descontrol de la copropiedad.

Adaptación de la duración de la fase de alquiler

Un periodo de alquiler muy corto es favorable para el operador, que limita así la duración de su compromiso, pero para el hogar, no es muy distinto de una opción a compra clásica. Por el contrario, un largo periodo de alquiler de 15 años o más, como en Kenia o Brasil, diluye la parte ahorrada en una larga fase de consumo. Por ello, en Brasil, se optó por ofrecer al hogar la posibilidad de activar la opción de compra antes de lo previsto. Pero en la mayoría de los sistemas, es difícil distinguir las partes respectivas del consumo y del ahorro en los pagos del hogar antes de que se active la opción de compra. En definitiva, una fase de alquiler de 5 a 10 años, que permita al hogar demostrar su capacidad de pago, parece ser la más acorde con el espíritu del producto.

[1] Este QDD recoge las principales conclusiones del estudio realizado por J.-P. Schaefer, C. Tutin y M. Defay por cuenta de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD): Panorama de sistemas internacionales de alquiler con opción a compra (2020). Se ha elaborado con información amablemente facilitada por A. Campoy Díaz y H. Leite Jr (Brasil), J. Riquelme Bravo (Ministerio de Vivienda de Chile), N. Cuervo y A. Guerrero (Colombia), A. Morales (México), José Juan de Mateo (Procivis Francia), Chrystel Gueffier-Pertin (USH Francia) y J. de Juan Mateo (Procivis France) et C. Gueffier-Pertin (USH France).

Esquema n.º 1: Principio, desarrollo y acompañamiento del sistema de alquiler con opción a compra



Garantizar el equilibrio del modelo

El reto es garantizar la viabilidad financiera de los proyectos a largo plazo, al tiempo que se ofrece un producto competitivo con las viviendas de alquiler privadas (informales o no). Durante la fase de alquiler, el precio del alquiler puede adaptarse a los ingresos de los hogares, pero puede aparecer un desfase entre la capacidad de los hogares y el coste de las viviendas. La reducción de los costes se consigue mediante las ayudas presupuestarias, a través de ayudas fiscales o indirectamente mediante la disposición de terrenos y la movilización de las administraciones locales.

Tanto en Brasil como en Argelia, la importancia cuantitativa de los programas de alquiler con opción a compra estaba vinculada a ayudas públicas masivas que permitían ofrecer precios de alquiler muy bajos (de dos a tres veces más bajos que en el mercado libre en el caso de Brasil). En Argelia, la fórmula denominada de alquiler con opción a compra implantada por la Agencia nacional de mejora y desarrollo de la vivienda (AADL) consiste en el pago de una aportación personal, tras la cual la vivienda se cede por un tercio del precio de mercado, lo que moviliza una importante ayuda presupuestaria directa. En ambos países, el coste del sistema ha llevado a su abandono en favor de programas más tradicionales de propiedad social (Brasil) o de alquiler social (Argelia).

En Europa, no existe ayuda presupuestaria para los sistemas, sino incentivos fiscales. Asimismo, en Colombia, los hogares se benefician del programa general de ayuda a la compra de vivienda Mi casa ya (préstamo hipotecario con tipo de interés acordado por el Estado) en el momento de la compra. Por tanto, el sistema requiere una cuidadosa combinación de ayudas para garantizar tanto su atractivo como su viabilidad a largo plazo.

Despertar el interés de los agentes económicos, tanto públicos como privados

Más allá del modelo financiero, el reto es también convencer a los fabricantes, por un lado, y a los financiadores privados o de interés general (fondos de pensiones o de garantía de desempleo), por otro, para que apuesten por este producto.

Una cuestión crucial es el tiempo que se comprometen los fondos, lo que explica por qué los acuerdos privados son raros y por qué las instituciones que se involucran suelen ser paraestatales o de interés general. El largo período de inmovilización conduce, en el caso del PAR brasileño («Programma de arrendamento residencial»), a tasas de rentabilidad interna negativas o muy bajas. Acortar la fase de alquiler puede ser un incentivo para los agentes privados, pero disminuye la fase de prueba para el hogar y, por

tanto, el control de la capacidad del hogar para gestionar una cuota mensual. Por último, durante la fase de alquiler, la entidad propietaria debe asumir toda la gestión patrimonial, así como el seguimiento social, lo que exige unas competencias de las que suelen carecer las entidades financieras. Aunque estas competencias estaban a veces presentes en algunas de las entidades que desarrollaron el producto (en Europa o Kenia), instituciones financieras como la Caixa brasileña o el Fondo Nacional del Ahorro colombiano tuvieron que adquirirlas en esta ocasión. Al ofrecer una garantía de sostenibilidad, el compromiso de instituciones públicas o semipúblicas (como las cooperativas HLM en Francia, la Caixa en Brasil o el FNA en Colombia) ha desempeñado un papel decisivo. Por el contrario, el bajo nivel de movilización de los organismos públicos en México, Bélgica y España ha llevado a un despliegue bastante modesto del producto.

Evaluar y gestionar los riesgos asociados

El estudio también muestra que la aplicación de garantías y seguros es relevante tanto para los operadores, que deben protegerse contra la desocupación y el impago, como para los beneficiarios con el fin de evitar situaciones de insolvencia. En el caso de Brasil, el programa se acompañó de la creación de un fondo de garantía específico, financiado en parte por los beneficiarios (contribución del 1,5 % del precio de cada alquiler). Varios sistemas (Brasil, Colombia, México) incorporan una obligación de seguro para el arrendatario-beneficiario, que cubre los riesgos de muerte, desempleo y vivienda.

Si el proyecto de compra fracasa, las situaciones de los hogares son muy diversas. En algunos países, los beneficiarios no tienen derecho a la permanencia en la vivienda (Colombia, Kenia) o solo recuperan una parte del ahorro acumulado (cuando esta parte adquisitiva está bien identificada). La cuestión de la movilidad del hogar, en particular la reventa del bien, se trata a veces mediante cláusulas antiespeculación con reembolso de las ayudas o prestaciones recibidas por el hogar.

Integrar la dimensión inmobiliaria y urbana

Como todo proyecto inmobiliario, la operación tiene un carácter patrimonial tanto para el operador como para el beneficiario, que deben estar atentos a la calidad arquitectónica y urbanística de los complejos inmobiliarios para garantizar el valor a largo plazo del activo. El despliegue de grandes programas en zonas periféricas, especialmente en Argelia y México, plantea la cuestión de su durabilidad. El argumento de las economías de escala no parece aceptable frente a los riesgos de pérdida de valor patrimonial de los complejos mal comunicados. En el caso del programa

PAR en Brasil, parece que los proyectos de tamaño medio, alrededor de 150 unidades dentro de los programas de vivienda colectiva, en terrenos seleccionados y adquiridos específicamente según criterios de accesibilidad, han permitido desarrollar programas bien integrados en el tejido urbano y que ofrecen cierta mezcla social.

Por último, aunque la mayoría de los ejemplos estudiados se refieren a proyectos de nueva construcción, el régimen también puede aplicarse a la adquisición de viviendas existentes, como ocurrió en Chile con el fin de revitalizar los barrios.

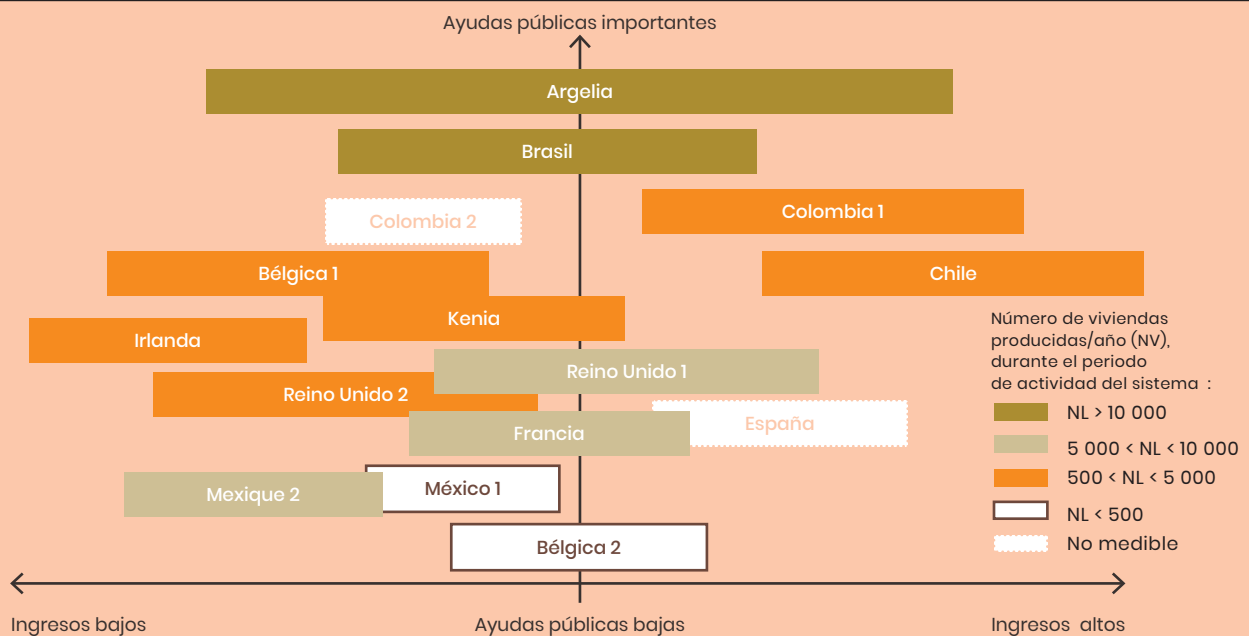
III. Un producto complementario relevante en las políticas de vivienda, pero con ciertas condiciones

Más allá de las diferencias en los contextos económicos y sociales, el estudio nos lleva a estimar que el alquiler con opción a compra es una vía interesante que debe explo-

rarse para garantizar mejor la solvencia de los hogares con aspiraciones al acceso a la propiedad, que de otra manera quedarían excluidos de los circuitos ordinarios de crédito hipotecario, y permitirles el acceso a una oferta formal de vivienda digna. Sin embargo, para cumplir este objetivo social, la movilización de ayudas públicas y el apoyo de las administraciones locales parecen ser condiciones de éxito. De lo contrario, el alquiler con opción a compra solo puede ser viable para los hogares de clase media o incluso media alta.

También debería estar apoyado por sistemas sólidos y seguros de financiación, por financiadores u operadores públicos o semipúblicos capaces de animar a los agentes privados a implicarse. Cuando se cumplen estas condiciones, el alquiler con opción a compra representa un producto adicional útil dentro de una política global de vivienda y también puede contribuir a la aparición de un sector de alquileres asequibles, sobre todo reforzando los marcos normativos y los agentes institucionales del sector.

Esquema 2 – Clasificación de los sistemas según su importancia (número de viviendas producidas/año), los ingresos de los hogares beneficiarios y la importancia de las ayudas públicas movilizadas



Referencias bibliográficas

PEPPERCORN I. G. y TAFFIN C. (2013), *Rental Housing: Lessons from International Experience and Policies for Emerging Markets*, World Bank, Washington, DC.

BLANCO A. G., FRETES CIBILS V. y MUÑOZ A. F. (2014), *Rental housing wanted: policy options for Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

CLARKE A. (2017), "Shared ownership -learning from the UK", *Housing Finance international. The Quarterly Journal of the International Union for Housing Finance summer*, p. 27-32.

BONATES M. F. (2008), "O programa de arrendamento residencial-PAR: acesso diferenciado a moradia e à cidade", *RiSCO Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo*, nº 7, p. 147-164.

SIMON-MORENO H., LAMBEEA-LLOP N. y GARCIA-TERRUEL R. M. (2017), "Shared ownership and temporal ownership in Catalan law", *International Journal of Law in the Built Environment*, vol. 9, nº 1, p. 63-78.

Agence française de développement (AFD)
5, rue Roland Barthes | 75012 Paris | Francia
Director de la publicación Rémy Rioux
Director de la redacción Thomas Melonio
Diseño MeMo, Julie Gilles, D. Cazeils
Realización Comme un Arbre!

Depósito legal 3er trimestre 2021 | ISSN 2271-7404
créditos y autorizaciones
License Creative Commons CC-BY-NC-ND
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
Impreso por el Departamento de Reprografía de la AFD.

Los análisis y las conclusiones de este documento se formulan bajo la responsabilidad de sus autores: no reflejan necesariamente el punto de vista de la AFD o de sus instituciones colaboradoras.

