



ILEGAL

pero
LÓGICO

Por qué las viviendas de derechos de propiedad pequeños son populares en China

por Li Sun y Zhi Liu

“COMO TRABAJADOR MIGRANTE DURANTE 13 AÑOS, SIEMPRE HE QUERIDO SER DUEÑO DE MI CASA Y TENER UNA VIDA FAMILIAR NORMAL AQUÍ EN SHENZHEN” dijo el Sr. Wang, un exagricultor de la provincia de Sichuan que ahora gana 3.100 yuan (US\$500) al mes en una fábrica de esta ciudad inmensa ciudad al sur de China. Wang compró recientemente lo que se conoce como una vivienda de “derechos de propiedad pequeños” (*small property rights* o SPR), un tipo de emprendimiento residencial ilegal pero muy difundido construido por los habitantes de las aldeas en su suelo de propiedad colectiva ubicado en áreas periurbanas y poblaciones urbanas. Estos son asentamientos rurales rodeados de emprendimientos modernos que se encuentran en muchas ciudades de China. Si bien no hay estadísticas oficiales disponibles, se estima que hay unos 70 millones de unidades SPR, quizá un cuarto de todas las unidades de vivienda urbana en China (Shen y Tu 2014). “La vivienda de derechos de propiedad pequeños satisface mis necesidades”, señaló el Sr. Wang. “Está al alcance de mi bolsillo. Es la mejor opción para mí”, dice.

La vivienda SPR, que se vende principalmente a individuos sin domicilio registrado, o *hukou*, local (recuadro 1), viola las leyes de administración de suelo de China, que estipulan que sólo el Estado, representado por las municipalidades, tiene el poder de recalificar el suelo rural para uso urbano. A diferencia de los compradores de casas construidas legalmente, los compradores de viviendas SPR no reciben un certificado de derecho de propiedad de la agencia de administración de viviendas del gobierno municipal; sólo firman un contrato de compra de la propiedad con el comité de la aldea. Como la población china de escasa formación frecuentemente considera que el estado es la institución “grande”, las unidades de vivienda compradas a los comités de las aldeas se llaman popularmente viviendas de derechos de propiedad “pequeños”.

El desarrollo extendido de viviendas SPR pre-

La aldea Pingshan en Shenzhen tiene muchas unidades de vivienda de derechos de propiedad pequeños (SPR) construidas y vendidas ilegalmente en el suelo de propiedad colectiva de esta ciudad de rápido crecimiento. Crédito: Zhang Xili

Se estima que hay 70 millones de unidades de vivienda SPR, quizá un cuarto de todas las unidades de vivienda urbana de China.

senta una serie de preocupaciones legales, políticas, sociales y económicas en el mundo académico y ha generado encendidos debates de política pública (Shen y Tu 2014; Sun y Ho 2015). ¿Por qué ha surgido la vivienda SPR en China, donde el control administrativo generalmente se considera estricto? ¿Qué llevó a los comités de villa a construir viviendas SPR en contravención de las leyes de administración de suelo? ¿Los compradores de viviendas SPR están preocupados por la seguridad de su tenencia? ¿Por qué ha tolerado el gobierno hasta ahora la propiedad de viviendas SPR? Para encontrar las respuestas a estas preguntas, hay que considerar una serie de factores que han contribuido a la creación de viviendas SPR, tales como el sistema de gestión de suelo de China, las finanzas municipales y las actitudes públicas hacia las leyes y regulaciones.

RECUADRO 1

EL SISTEMA DE HUKOU DE CHINA

China está dejando de usar paulatinamente el sistema de registro de hogares llamado *hukou*, instaurado en la década de 1950. El *hukou* identifica a un ciudadano como residente de una localidad en particular, y le da derecho a la seguridad social, las escuelas públicas, una vivienda al alcance de su bolsillo y otros servicios públicos proporcionados por su distrito, pueblo o aldea. Muchos servicios públicos urbanos sólo están disponibles para los titulares de *hukou* urbanos. Como la mayoría de los inmigrantes internos tienen un *hukou* rural, no tienen derecho a recibir muchos de los servicios públicos en las ciudades donde trabajan y viven. Más aún, tienen que volver a los lugares donde están registrados para solicitar los certificados de matrimonio o pasaportes y para renovar su documento de identidad personal y otros documentos, lo cual produce inconvenientes e importantes costos.

El surgimiento de las viviendas de derechos de propiedad pequeños

El ritmo de urbanización en China no tiene precedente. Entre 1978, cuando comenzó la reforma económica, y 2014, la población urbana más que se cuadruplicó, de 173 millones a 749 millones de habitantes, con un crecimiento promedio anual de 16 millones de habitantes. En el recuento oficial, la población urbana incluye a los residentes con *hukou* y, en años recientes, a los migrantes que permanecen en una ciudad durante más de seis meses. Con este crecimiento explosivo, la capacidad institucional del gobierno para gestionar la urbanización frecuentemente se ha retrasado, y en el mejor de los casos responde mínimamente a los problemas emergentes.

“El desarrollo informal de viviendas SPR se considera una práctica extralegal y un tipo de urbanización espontánea”, escribió el Dr. Liu Shouying, investigador *senior* del Centro de Investigación del Desarrollo del Consejo Estatal,

en su libro recientemente publicado *Land Issues in the Transitional China* (Temas del suelo en la China de la transición) (Liu 2014).

“No hay una ley que contemple explícitamente los problemas emergentes de la vivienda SPR”, dijo el profesor Zhou Qiren de la Universidad de Pekín, reconocido académico en temas de derechos de la propiedad en China (Zhou 2014).

FACTORES LEGALES Y ECONÓMICOS

Bajo el sistema dual de gestión de suelo de China, el suelo urbano es propiedad del estado y el suelo rural es propiedad colectiva de las aldeas (figura 1). No hay propiedad privada. Sólo el estado tiene el poder legal para expropiar suelo rural y recalificarlo para uso urbano. Las aldeas no tienen el derecho de desarrollar el suelo. La compensación otorgada a las aldeas por el suelo rural expropiado se basa en el valor de producción agrícola del suelo y no en su valor de mercado, que es mayor.

Cuando el estado expropia suelo rural para uso urbano, asigna los usos residenciales y comerciales por medio de concesiones a



La mayor parte de la construcción residencial en las aldeas urbanas de Shenzhen (asentamientos rurales rodeados de emprendimientos modernos en las ciudades chinas) es de viviendas SPR. Crédito: Zhi Liu

Como la población china de escasa formación frecuentemente considera que el estado es la institución “grande”, las unidades de vivienda compradas a los comités de las aldeas se llaman popularmente viviendas de derechos de propiedad “pequeños”.

emprendedores inmobiliarios, quienes pagan un arancel por el derecho del uso del suelo. Este sistema permite a los gobiernos municipales expropiar suelo rural para el desarrollo industrial y urbano a bajo costo, y generar pingües beneficios por las concesiones de suelo.

La capacidad de los gobiernos municipales para expandir la oferta de suelo urbano está muy limitada, sin embargo, por los estrictos requisitos de preservación de suelo agrícola de China. Bajo esta política, se deben preservar 1.800 millones de *mu* (que equivalen a 1,2 millones de km²) de suelos agrícolas de alta calidad en todo el país para garantizar el aprovisionamiento de alimentos. El Ministerio de Suelo y Recursos aprueba anualmente el monto de suelo urbano para cada ciudad, y el gobierno municipal destina entonces esta cantidad para distintos propósitos, dejando una pequeña fracción (en general alrededor del 30 por ciento) para desarrollo residencial. Dada la oferta limitada de suelo residencial en las principales ciudades, su precio de mercado es muy alto.

En contraste, la mayoría de las ciudades ofrece suelo industrial a las firmas de manufactura a precios muy bajos y subsidiados, para poder obtener inversión y hacer crecer el empleo. Esperan que estas firmas creen puestos trabajo, crecimiento económico e ingresos tributarios para la municipalidad, y que a su vez estos nuevos puestos de empleo aumenten la demanda de vivienda y servicios, generando así más trabajo, crecimiento económico e ingresos tributarios. Como resultado, el precio del suelo residencial es hasta 15 veces mayor que el precio del suelo industrial (figura 2).

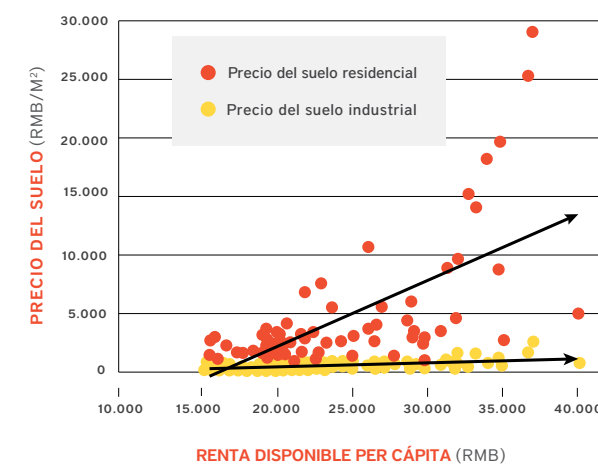
En los últimos años, los aranceles de concesión de suelo comercial y residencial constituyeron

FIGURA 1
PROPIEDAD DEL SUELO Y DERECHOS DE PROPIEDAD EN CHINA



Fuente: Li Sun y Zhi Liu

FIGURA 2
COMPARACIÓN DE PRECIOS DEL SUELO INDUSTRIAL, COMERCIAL Y RESIDENCIAL EN 70 CIUDADES PRINCIPALES EN 2013



Fuente: Liu y Wang 2014

normalmente del 40 al 60 por ciento de los ingresos tributarios municipales. Con estos ingresos, los gobiernos municipales no sólo subsidian el suelo industrial, sino que también financian la inversión pública en infraestructura y otros servicios. Como la compensación a los agricultores era sólo una pequeña fracción del valor creado por los derechos de desarrollo monopolizados por el gobierno, aquellos buscaron maneras de compartir estos ingresos estatales, preparando el terreno para las viviendas SPR.

Las unidades de vivienda SPR son normalmente del 40 al 60 por ciento más baratas que una vivienda formal equivalente en el mismo lugar.

Hay tres tipos de suelo rural en China. Uno se usa para agricultura, otro para construcción y el tercero permanece sin utilizar. Las unidades de vivienda SPR suelen edificarse en suelo rural para construcción, que se puede usar para los lotes residenciales de los pobladores de las aldeas y para instalaciones públicas. Si bien la política nacional de preservación de suelo agrícola prohíbe generalmente la conversión de suelo rural en suelo para construcción, esta prohibición no se extiende explícitamente al uso del suelo edificable para industrias, restaurantes, hoteles, almacenes, plantas para alquilar y viviendas de alquiler en las aldeas. Es más, la actividad de alquiler de propiedades ha existido en las áreas rurales desde hace muchos años. Por ejemplo, las familias de origen rural que viven en aldeas urbanas y en los límites urbanos de rápido crecimiento han construido viviendas de varios pisos en sus lotes residenciales y alquilado las unidades a trabajadores migrantes.

Cuando los precios de la vivienda urbana comenzaron a crecer desmesuradamente a mediados de la década de 2000, las aldeas vieron la oportunidad de obtener jugosas ganancias construyendo y vendiendo casas. Entre 2006 y 2014, los precios de la vivienda aumentaron alrededor del 20 por ciento anual en Beijing, 18 por ciento anual en Shanghái, 17 por ciento anual en Shenzhen y 11 por ciento anual en Chengdu (PLC-HLCRE

2014). Estos crecimientos se debieron en parte al rápido incremento de los precios del suelo residencial.

La demanda de compra de viviendas en China sigue siendo alta, debido al crecimiento de la población urbana, de los ingresos de los hogares, las altas tasas de ahorro de los hogares urbanos, y a la falta de inversiones alternativas para los hogares. Y las unidades de vivienda SPR son mucho menos costosas, cuando se las compara con las unidades de vivienda formal en la misma ubicación. Sus precios son normalmente un 40 a 60 por ciento menor, porque las poblaciones no pagan aranceles de concesión del suelo como los emprendedores inmobiliarios urbanos, y los gastos administrativos de las viviendas SPR son también menores. Por lo tanto, las unidades SPR son la opción de vivienda más racional para los hogares de migrantes, e incluso para algunos hogares urbanos con *hukou* en su ciudad de residencia.

FACTORES SOCIALES Y CULTURALES

Los comités de las poblaciones sabían que construir y vender viviendas SPR violaba la ley de administración de suelo y las regulaciones locales de suelo asociadas, pero la atracción de las ganancias los llevó a exceder los límites legales. Y una vez que unas cuantas poblaciones comenzaron a vender viviendas SPR, las demás no se hicieron esperar. El gobierno central respondió emitiendo una serie de circulares administrativas para detener esta actividad, pero tomó muy pocas acciones concretas, debido a la falta de medidas legalmente efectivas y socialmente aceptables para poner fin a esta práctica.

Mientras tanto, dada la falta de protecciones legales, uno se puede preguntar por qué los compradores de viviendas SPR no optan por viviendas de alquiler. La respuesta es que el mercado de alquileres urbanos en China no está bien regulado, y el cumplimiento de contratos es débil. Los alquileres suben inesperadamente para los inquilinos, y los contratos pueden cancelarse prematuramente. Además, la mayoría de los trabajadores migrantes no pueden participar en los programas de vivienda social de los gobiernos municipales porque no tienen un *hukou* urbano local.

Al mismo tiempo, las familias chinas tienen una fuerte preferencia por la propiedad de la

vivienda, por una serie de razones sociales y culturales. La mayoría de las familias considera que una vivienda estable es esencial en sus vidas. Como dijo el Dr. Sun Yet Sen (1866–1925): “Todo hogar debería tener una casa”. La palabra “familia” (*jia*) en chino es literalmente la misma palabra que “casa”, tanto en su forma escrita como en su pronunciación. La mayoría de los chinos cree que una casa ideal es un lugar seguro para la familia, y la casa más segura es aquella de la que uno es dueño. Un comprador de vivienda SPR en Shenzhen dijo: “Con mi nueva unidad de vivienda SPR, ya no me tengo que preocupar por los desalojos, y mi lugar para vivir es una casa de verdad”.

Como la atención sanitaria y las oportunidades educativas son mejores en las ciudades que en las áreas rurales, muchos trabajadores migrantes compran unidades de vivienda SPR para que sus familias puedan beneficiarse de estos servicios. Para los hombres jóvenes, la compra de unidades de vivienda SPR es una manera de aumentar sus posibilidades en un mercado matrimonial altamente competitivo, donde hay 34 millones más de hombres que de mujeres, según la Oficina Nacional de Estadísticas. Además, el comportamiento gregario — todos quieren tener lo que tienen los demás — es un factor importante, y la compra de viviendas por algunos compradores influye mucho sobre la decisión de compra de los demás.

Tal como revelan algunas entrevistas en periódicos y encuestas por Internet, a los compradores en general no les preocupa que puedan procesarlos por vivir en viviendas SPR. No creen que el gobierno intente hacer cumplir la ley en contra de millones de ciudadanos. Hay un dicho popular sobre la tradición de cumplimiento legal en China: *fa bu ze zhong* (la ley no castiga a todos). Si muchas personas contravienen una ley o regulación en China, la gente frecuentemente considera que la ley es defectuosa.

De hecho, si uno analiza la historia de las reformas económicas en China, hay casos célebres en que una violación masiva de una ley produjo su cambio, legalizando así actividades que antes estaban prohibidas. Debido a ello, muchos compradores de viviendas SPR se mostraron confiados en que el gobierno no los iba a desalojar de sus



Los edificios más bajos en primer plano son viviendas SPR construidas por habitantes de las aldeas en sus terrenos residenciales en Shenzhen, mientras que los edificios altos son unidades SPR construidas por la corporación colectiva de la aldea, cuyos miembros comparten las ganancias. Crédito: Zhi Liu

casas. Esta confianza se pone en evidencia por el hecho de que los dueños de viviendas SPR gastan una cantidad sustancial de sus ingresos, ahorros o dinero prestado en mejoras de sus casas, como decoración interior o mobiliario.

Muchos dueños de viviendas SPR creen que constituyen ya un grupo suficientemente numeroso como para desafiar las acciones de penalización gubernamentales. Es muy poco probable que haya desalojos, dado que la prioridad más

CONTINUADO EN LA P. 36

alta del gobierno es mantener la estabilidad social. El propietario de una vivienda SPR en Beijing dijo: “Estoy seguro de que el gobierno no nos va a desalojar de nuestras casas. Si lo hiciera, ¿dónde viviríamos? ¿Frente a la alcaldía?”

Un desafío importante para el gobierno

Hacer cumplir la ley contra los millones de hogares que viven en unidades SPR sería realmente poco prudente políticamente. Ello generaría descontento social, que es lo último que el gobierno quiere que ocurra. No obstante, no es fácil enmendar la ley, y el gobierno central no ha podido encontrar desde hace tiempo un sistema de gestión de suelo adecuado para una China urbanizada. Sin una solución clara, el gobierno central ha decidido por ahora tolerar las viviendas SPR.

Los gobiernos locales, sin embargo, se sienten más incómodos con la creciente cantidad de unidades de vivienda SPR, porque reducen su demanda de suelo residencial gubernamental y por lo tanto sus ingresos por concesiones de suelo. Pero debido a su temor al descontento social, la mayoría de los gobiernos locales se limita a repetir la retórica del gobierno central sobre la ilegalidad de las viviendas SPR. La tolerancia del gobierno también es un indicio de que las viviendas SPR ofrecen albergue a muchos grupos de ingresos bajos y medios a los que tanto el gobierno como el mercado no han podido proporcionar. En el debate público,

el argumento a favor de las viviendas SPR es que cumple una importante función social, al albergar a la gran cantidad de trabajadores migrantes que China necesita para continuar con su rápido crecimiento económico urbano.

Quizá la mayor preocupación para el gobierno sea el impacto de las unidades SPR sobre los mercados inmobiliarios, las finanzas municipales y las formas urbanas futuras. En la actualidad, ya hay un exceso de oferta en el mercado formal de viviendas urbanas. Una oferta adicional de viviendas SPR debilitaría aún más la demanda en el mercado formal y aumentaría el riesgo de los créditos bancarios. Además, los esfuerzos de planificación de China no cubren el suelo rural fuera de las áreas de planificación designadas. El crecimiento de viviendas SPR en estas áreas podría dar lugar, por lo tanto, a patrones de desarrollo urbano indeseados.

Reformas recomendadas

En reconocimiento de las causas que dieron lugar al desarrollo de viviendas SPR, la Tercera Sesión Plenaria del Partido Comunista del decimoctavo Comité Central de China publicó un documento en noviembre de 2013 que sugiere pautas para realizar reformas directamente relacionadas con el suelo, el *hukou* y las finanzas municipales.

Sobre el suelo: Integrar los mercados de suelo para construcción urbanos y rurales. Permitir la venta, alquiler y toma de acciones de suelo de construcción rural de propiedad colectiva, siempre y cuando cumplan con las normas de planificación.

Reducir la expropiación de suelo que no promueva el bienestar público.

Sobre el *hukou*: Acelerar la reforma del sistema de *hukou* para ayudar a que los agricultores se conviertan en residentes urbanos. Los esfuerzos deben dirigirse a poner los servicios públicos urbanos básicos (como las viviendas económicas y la red de seguridad social) al alcance de todos los residentes permanentes de las ciudades, incluidos los residentes rurales que han migrado a las ciudades.

Sobre las finanzas municipales: Mejorar el sistema tributario y ampliar la base tributaria local aumentando gradualmente la proporción de impuestos directos (sobre todo el impuesto sobre los ingresos personales y el impuesto sobre la propiedad). Acelerar la legislación de impuestos sobre la propiedad.

Estas reformas se proponen dismantlar el sistema dual de gestión de suelo, permitiendo que los pueblos participen de los beneficios del desarrollo del suelo y aumentando los costos de transacción de la expropiación de suelo. El sistema de *hukou* se irá dejando de lado gradualmente, comenzando en las ciudades más pequeñas. Si bien las acciones específicas en estos dos frentes de reformas se están estableciendo y ensayando actualmente en programas piloto, la reforma a las finanzas municipales sigue siendo motivo de gran preocupación. Si se reduce el alcance de las concesiones de suelo y se dismantla el sistema de *hukou*, las ciudades verán reducciones significativas en sus ingresos por venta de suelo y los gastos

públicos aumentarán para proporcionar servicios a los trabajadores migrantes y sus familias.

Si bien los impuestos sobre la propiedad residencial serán una nueva fuente de ingresos municipales, este cambio no ocurrirá de inmediato. El gobierno central está escribiendo ahora la ley de impuestos sobre la propiedad, y pueden pasar por lo menos dos años antes de que sea promulgada por la

Asamblea Nacional Popular China. Como también las ciudades tardarán unos años en establecer sistemas de avalúo, el impuesto sobre la propiedad residencial no financiará los presupuestos municipales durante un tiempo. De todas maneras, se espera que este nuevo ciclo de reformas políticas resolverá apropiadamente el crítico problema de las viviendas SPR. □



Este arco lleva a un complejo habitacional de viviendas recién construidas en Shenzhen. Crédito: Zhi Liu

Li Sun es investigadora posdoctoral en la Universidad Tecnológica de Delft, Países Bajos, e investigadora afiliada del Centro de Desarrollo Urbano y Política del Suelo de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln. Contacto: l.sun-1@tudelft.nl.

Zhi Liu es *senior fellow* y director del Programa de China del Instituto Lincoln, y también director del Centro de Desarrollo Urbano y Política del Suelo de la Universidad de Pekín-Instituto Lincoln. Contacto: zliu@lincolnst.edu.

REFERENCIAS

Liu, Shouying. 2014. *Land Issues in the Transitional China*. Beijing: China Development Press.

Liu, Zhi, y Jinke Wang. 2014. "An Analysis of China's Urbanization, Land and Housing Problems." En *Annual Report on the Development of China's New Urbanization*, Li Wei, Song Min, y Shen Tiyan, eds. Beijing: Social Sciences Academic Press (China).

PLC-HLCRE. 2014. "Report on the China Quality-Controlled Urban Housing Price Indices (CQCHPI)." Beijing: Peking University-Lincoln Institute Center for Urban Development and Land Policy (PLC) y Hang Lung Center for Real Estate (HLCRE), Tsinghua University.

Shen, Xiaofang, y Fan Tu. 2014. "Dealing with 'Small Property Rights' in China's Land Market Development: What Can China Learn from Its Past Reforms and the World Experience?" Documento de Trabajo. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Sun, Li, y Peter Ho. 2015. "An Emerging Phenomenon of Informal Settlement in China: Small Property Rights Housing in Urban Villages and Peri-urban Areas." [Ponencia presentada en la Conferencia anual del Banco Mundial sobre suelo y pobreza (23-27 de marzo).

Zhou, Qiren. 2014. "The Reform Should Not Be Self-limited" (en chino). <http://heschina.org/archives/3211.html>