



Observatorio Social

Comprender mejor para hacer mejor



## Serie **Informes de Coyuntura** del Observatorio Social

**Informe 30 - Junio 2012**

*Programas de Vivienda Social en América Latina*

## Introducción

Los países de las Naciones Unidas han reconocido el acceso a una vivienda digna como un bien de mérito en la Declaración de Estambul del año 1996 y en la Agenda del Hábitat. Sin embargo, la mayoría de las familias de bajo ingreso en América Latina no pueden acceder todavía al sector formal de vivienda y deben conseguir una vivienda a través de los mercados informales. Se estima que las viviendas informales representan aproximadamente un cuarto de todas las viviendas urbanas en América Latina<sup>1</sup>, desde un 10 por ciento en Buenos Aires hasta un 44 por ciento en Caracas<sup>2</sup>. La tenencia informal representa aproximadamente un tercio de las viviendas<sup>3</sup>. Además, la norma entre los pobres es la auto-construcción. Tres-cuartos de las familias pobres en Tegucigalpa, el 70 por ciento en Panamá City y el 62 por ciento en San Salvador indican, por ejemplo, construir sus casas ellos-mismos poco a poco<sup>4</sup>.

En total, según las Naciones Unidas, en América Latina, 26 millones de viviendas en la actualidad resultan inadecuadas y 28 millones adicionales son requeridas de manera urgente. Dicho de otra manera, todavía 128 millones de personas en la región viven en villas miserias<sup>5</sup>. Cabe subrayar también que menos de un cuarto de todas las viviendas han sido financiadas a través de mecanismos formales y el préstamo hipotecario representa todavía solo una pequeña fracción del crédito total.

---

<sup>1</sup> Angel, Schlomo y alii (2001), “El Sector de Vivienda y la Política de Vivienda en Argentina: Una Evaluación Expeditiva”, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *From Rapid Urbanization to the Consolidation of Human Settlements in LAC: A Territorial Perspective*, Santiago, Chile.

<sup>3</sup> Jha, Abhas K. (2007), “Low-Income Housing in Latin America and the Caribbean”, En breve, Number 101, The World Bank, Washington D.C.

<sup>4</sup> La principal característica del mercado informal es la construcción progresiva de las viviendas. Una encuesta sobre los barrios pobres de México muestra que la calidad de las viviendas así como la probabilidad de que una casa tenga acceso a servicios tales como el agua, el saneamiento, la recolección de basura y la electricidad aumenta de manera lineal con la edad de la casa. Ver Ruggeri Laderchi (2005), “Places of the Poor: Mexico’s Poor Barrios”, in *Urban Poverty in Mexico*, Washington, DC: Banco Mundial. Además ese problema se acentuó significativamente: en la Ciudad de México se estimó que el 60 por ciento de la población vivía en viviendas auto-construidas en 1990 contra un 14 por ciento en 1952. Ver Jha, Abhas K. (2007), “Low-Income Housing in Latin America and the Caribbean”, En breve, Number 101, The World Bank, Washington D.C.

<sup>5</sup> Jha, Abhas K. (2007), Op. Cit.

Para intentar dar solución a este problema, la mayoría de los países latinoamericanos desarrollaron por lo menos un programa público de vivienda para complementar las soluciones puramente privadas. El gasto público en vivienda representa alrededor del 1.2 por ciento del PIB de los países latinoamericanos<sup>6</sup>.

Ese informe tiene por objetivo presentar las principales políticas públicas de viviendas destinadas a los hogares en situación de pobreza que se están implementando en la actualidad en América Latina. El Estado considerado como garante del buen funcionamiento del mercado o “facilitador” del mercado<sup>7</sup>, más que como un proveedor de viviendas, constituye el paradigma actual en materia de políticas públicas de vivienda<sup>8</sup>. Se presentaran sucesivamente las políticas públicas destinadas a los propietarios de vivienda y a los inquilinos<sup>9</sup>. Las políticas públicas para los propietarios predominan en tanto se considera el hecho de ser propietario de la vivienda como una aspiración cuasi universal.

## Políticas públicas para los propietarios de bajo ingreso

Las políticas públicas de vivienda actuales apuntan a un abordaje integral, tanto del lado de la demanda (a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad, el desarrollo del

---

<sup>6</sup> Ruprah, Inder J. (2011), “The Welfare Impacts of Social Housing Programs in Latin America: A Meta-Impact Analysis”, Working Paper 05/11, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

<sup>7</sup> Wagner, Raúl Fernández (2009), “Elementos para una Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina”, Documento de Trabajo, Instituto de Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, <http://www.infohabitat.com.ar/web/>.

<sup>8</sup> Ver para una breve historia de las políticas públicas de vivienda en América Latina: Marianne Fay (Ed) (2005), *The Urban Poor in Latin America*, Directions in Development, Capítulo 3 y página 105 en particular, The World Bank, Washington D.C y para una visión crítica de esa misma historia: Wagner, Raúl Fernández (2009), “Elementos para una Revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina”, Documento de Trabajo, Instituto de Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento, <http://www.infohabitat.com.ar/web/>.

<sup>9</sup> Ese informe se base en particular en el Capítulo 3 de Marianne Fay (Ed) (2005), *Op. Cit.*, The World Bank, Washington D.C

financiamiento con crédito hipotecario y la racionalización de los subsidios a la demanda) como de la oferta (a través del suministro de la infraestructura necesaria al desarrollo de los terrenos residenciales, la regulación del desarrollo de los terrenos y de las viviendas y la organización del sector de la construcción). Estas políticas buscan transformar las necesidades del sector informal de la vivienda en una demanda efectiva para la vivienda y aumentar la oferta de terrenos, infraestructura y vivienda<sup>10</sup>.

### *El micro-crédito*

La mayoría de la población de la región no tiene acceso a los bancos comerciales, tanto para pedir créditos hipotecarios como para generar ahorros. En ese sentido, microcréditos sucesivos a corto plazo para vivienda (desde 500 USD hasta 5000 USD reembolsables en un lapso de 2 a 5 años) facilitan el financiamiento de las viviendas para las familias de bajos ingresos. El microcrédito tiene otras ventajas, es particularmente apropiado para los procesos de construcción graduales como los que caracterizan el mercado informal de vivienda. Puede estar utilizado por personas que carecen de títulos formales, ingresos o empleos formales.

El microcrédito destinado al financiamiento de viviendas está creciendo. Sin embargo, su expansión requiere superar algunos desafíos. Por un lado, los marcos legales y regulatorios que son mal adaptados a las instituciones financieras no bancarias pueden limitar su expansión o volverla arriesgada a nivel financiero. Por otro lado, se debate todavía si las instituciones de microcrédito tienen que proveer la asistencia técnica requerida en esos procesos de construcción graduales para asegurar la seguridad y la estabilidad de la estructura, respetar los estándares de construcción, etc.

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo Siembieda, William J., and Eduardo López Moreno. 1997. "Expanding Housing Choices for the Sector Popular: Strategies for Mexico." *Housing Policy Debate* 8 (3): 651–77.  
[http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd\\_0803\\_siembieda.pdf](http://www.fanniemaefoundation.org/programs/hpd/pdf/hpd_0803_siembieda.pdf).

*Los programas de tipo Ahorro, Bono y Crédito (ABC)*

El objetivo principal de estos programas constituye generar un aumento de las tasas de propietarios de las viviendas. La hipótesis subyacente es que el aumento de los activos de los hogares de menores ingresos, logrado a través de la construcción de una vivienda propia, desataría una cadena de eventos que permitirán a esas familias escapar de su situación de pobreza.

Los programas de vivienda de ese tipo requieren que los hogares tengan Ahorros, suministran un Bono y requieren un Crédito hipotecario para una vivienda determinada. El requerimiento de ahorros previos está especificado en términos monetarios absolutos, como un porcentaje del valor monetario de la vivienda considerada o como un porcentaje de un bono. El bono está definido como una suma monetaria dada o como un porcentaje del valor de la vivienda. En muy pocos casos está relacionado al ingreso del hogar. Los créditos hipotecarios son requeridos por casi todos los programas. Sin embargo, algunos programas tienen una opción para los hogares de bajo ingreso sin la necesidad de un crédito hipotecario. En general, los bonos son suministrados por los gobiernos y los créditos hipotecarios son otorgados por un prestamista privado respaldado por un sistema público de garantía o financiados a través de un banco público. Las construcciones están realizadas por empresas privadas. Estos programas han sido diseñados para tratar de aliviar las restricciones financieras a través de la ampliación de la capacidad de los hogares a realizar una inversión inicial en la vivienda y la construcción de una historia de crédito.

Un análisis de programas de tipo ABC en Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Perú muestra que estos programas de vivienda resultan en un aumento de la tasa de propiedad y una reducción de la tenencia informal, una mejora de la calidad de la vivienda (mejor calidad de los pisos y techos y mayor acceso al

agua potable y al saneamiento)<sup>11</sup>. Sin embargo, no tienen un impacto significativo sobre el acceso a la electricidad y la recolección de residuos. No se traducen tampoco por un aumento de la oferta de trabajo (ratio de ocupación y horas trabajadas) o del ingreso del hogar, no reducen los niveles de pobreza y no generan efectos sobre la educación de los hijos (asistencia a la escuela y retraso escolar).

De hecho, un programa de vivienda social mal diseñado puede tener un efecto contrario al deseado, exacerbando la situación de pobreza de los hogares. La vivienda es un factor de pobreza que a menudo es pasado por alto. Sin embargo, siendo los gastos más importantes en el presupuesto de un hogar, los gastos de vivienda pueden substituirse a otras necesidades y exacerbando una situación ya precaria. La “pobreza inducida por el alojamiento” describe esta situación donde un hogar, después de pagar por su vivienda (alquiler o crédito hipotecario, servicios, impuestos sobre la propiedad, etc.) no tiene los recursos suficientes para cubrir el costo de la canasta básica de bienes (no ligados a la vivienda). En ese sentido, los programas ABC pueden empujar los hogares al borde de la pobreza a la pobreza y a los hogares pobres a la indigencia. Otra evaluación, considerando el mismo conjunto de programas en la región, estima que esos programas, tal como están actualmente diseñados, aumentarían las tasas de indigencia y pobreza<sup>12</sup>. Estos resultados sugieren que es imprescindible considerar los programas de vivienda como parte de estrategias de reducción de la pobreza. Por un lado, habría que considerar el concepto de pobreza inducida por el alojamiento como un instrumento para priorizar los candidatos a acceder a esos programas. Por otro lado, habría que aumentar el monto de los bonos existentes para evitar un aumento de ese tipo de pobreza, más aún si los programas están focalizados en las familias de bajo ingreso.

---

<sup>11</sup> Ruprah, Inder J. (2011), “The Welfare Impacts of Social Housing Programs in Latin America: A Meta-Impact Analysis”, Working Paper 05/11, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

<sup>12</sup> Ruprah, Inder J. (2010), “Do Social Housing Programs Increase Poverty? An Empirical Analysis of Shelter Induced Poverty in Latin America”, Working Paper 05/10, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C.

Una de las principales fallas de los programas ABC es que no están diseñados en general para alcanzar a los hogares en situación de pobreza e indigencia. La mayoría de esos programas no tiene una limitación en cuanto al ingreso máximo para poder postular o, cuando lo tiene, ese límite es superior a la línea de pobreza del país. La incidencia de estos programas es típicamente en los hogares no pobres: solo en los casos de Colombia y Nicaragua, más del 50 por ciento de los hogares que benefician de esos programas son pobres. En ese sentido, la eficacia en términos de focalización de esos programas es muy baja<sup>13</sup>: en su mayoría no son progresivos y tienen una focalización ineficiente (bajas tasas de cobertura en particular). Además, con sus valores actuales (ahorros y créditos hipotecarios requeridos, bonos ofrecidos), al focalizarse más en los hogares pobres, esos programas implicarían un incremento de la probabilidad de default sobre el crédito hipotecario. Evitar ese problema requiere un aumento substancial del valor del bono, en promedio de un 47 por ciento. Eso se traduciría por una reducción drástica de la cantidad anual de viviendas construidas, en promedio de un 35 por ciento, o necesitaría un aumento significativo del presupuesto de esos programas, en promedio de un 185 por ciento. En resumen, transformar esos programas de vivienda en un instrumento más adecuado para los pobres implica un cambio substancial de su diseño y de su tamaño y/o su presupuesto.

Otra falla de esos programas ha sido su incapacidad a atraer prestamistas privados para los hogares de menores ingresos. Por lo tanto, se substituyeron prestamistas públicos, lo que debilitó la sostenibilidad de los programas debido a los bajos niveles de reembolso de los créditos.

---

<sup>13</sup> Ruprah, Inder J. (2010), "The Transparency, Incidence, and Targeting Efficiency of Housing Programs in Latin America", OVE/WP-04/10.

*Un ejemplo de programa ABC: El programa Bono Familiar de Vivienda (BFV) de Costa Rica<sup>14</sup>*

Uno de los programas ABC más emblemático es el programa público de vivienda Bono Familiar de Vivienda (BFV) en Costa Rica. Este programa de subsidios a la vivienda tiene por objetivo facilitar el acceso a la vivienda a la población de escasos recursos. Está focalizado en los hogares con menos de cuatro salarios mínimos, criterio que incluye a los hogares de los primeros cuatro quintiles de ingresos. A diferencia de la mayoría de otros programas ABC de la región que ofrecen un bono con un valor fijo, el valor del bono del BFV para los hogares con más de un salario mínimo y menos de cuatro disminuye a medida que aumenta el ingreso de los beneficiarios. Asimismo, no requiere crédito a los hogares que tienen ingresos menores a un salario mínimo. Por otro lado, el ahorro solicitado aumenta a medida que se incrementa el ingreso. Por último, cabe mencionar que el programa no establece un límite a la vivienda a financiar.

Puede decirse que ese programa tendría el potencial de resolver el déficit en la población pobre en un lapso de 5 años. Considerando el crecimiento de hogares tomaría 8 años de programa resolver el déficit en los hogares pobres y la formación de hogares entre los años 2010 y 2015.

Además, el diseño de un bono diferenciado de acuerdo al ingreso favorece mejoras en la asequibilidad y disminuye el riesgo de los hogares de caer en la pobreza a causa del pago de su vivienda. Si los hogares adquirieran una vivienda con el Bono Ordinario, la pobreza se

---

<sup>14</sup> Esa parte se basa en Fabiola, Nadin y Madellín Almanza (2010), “Una Evaluación de los Programas Públicos de Vivienda ABC: Un Caso de Estudio para Costa Rica”, Discussion Paper TDP-06/10, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C. Para otros estudios de caso para países de la región, ver por ejemplo para Colombia: Pecha Garzón, Camilo (2011), “Programa de Vivienda de Interés Social de Colombia: Una Evaluación”, Discussion Paper TDP-0111, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C. ; para Ecuador: Marcano, Luis (2010), “La Política de Vivienda Social y su Impacto en el Bienestar: el Caso de Ecuador”, Discussion Paper TDP-07/10, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C. ; para Panamá: Pecha, Camilo (2010), “Panama’s Housing Programs: An Evaluation”, Discussion Paper TDP-08/10, Office of Evaluation and Oversight, Inter-American Development Bank, Washington D.C.



mantendría en 21%. En contraste, si se adquiriera en condiciones de mercado, la pobreza aumentaría a 34%. En cuanto a las características de las viviendas financiadas por el programa, se encontró que la calidad de las viviendas de los beneficiarios es superior a la calidad de las viviendas de los no beneficiarios. En cuanto a los efectos sobre otras variables socioeconómicas, se observó que el BFV tiene un efecto positivo sobre la participación al mercado laboral de los hombres adultos (17 - 64 años) y sobre la asistencia de las niñas a la escuela (10 - 14 años).

En fin, el análisis costo beneficio indica que en promedio los hogares beneficiarios debieran ganar 134 dólares más para poder acceder sin el bono a una vivienda con la misma calidad que la que pueden adquirir con el bono. Dado el costo del programa y considerando que no todo el diferencial de ingreso se dedica a vivienda, la Tasa Interna de Retorno oscilaría entre 3% y 12%. Cabe subrayar que ante el potencial del programa para atender a la población en situación de pobreza y la baja incidencia en este subgrupo de la población (se pudo observar que solo el 18 por ciento de los beneficiarios son pobres y de ellos solo el 6 por ciento se encuentran en pobreza extrema), la aplicación de un criterio de prioridad a la población pobre podría reducir el déficit en este subgrupo.

#### *Otros tipos de programas de vivienda social*

Los programas de ahorros residenciales o de asistencia mutua también han sido utilizados para elevar recursos para financiar viviendas en las comunidades con muy bajos ingresos. Los residentes participan a un fondo legal común con sus ahorros, a menudo establecido por una ONG o una asociación comunitaria. El fondo sirve de mecanismo para conseguir recursos adicionales de financiamiento, para protegerse del default y para recibir y administrar subsidios. El Plan de Ayuda Mutua de México es un buen ejemplo de ese tipo de programa de asistencia mutua. Se trata de un programa de auto-financiamiento para los habitantes de asentamientos informales. Las participantes tienen que pagar cada semana una suma

determinada durante cierto tiempo, en general menos de un año, para mantener su interés. Los fondos están asignados cada mes o semana en base a una lotería: un participante recibe beneficios equivalentes a la suma de sus ahorros durante el ciclo bajo la forma de materiales de construcción, trabajo, etc.<sup>15</sup>

### *Políticas de oferta*

Siguiendo el paradigma actual de las políticas de vivienda, se considera que las agencias gubernamentales no presentan ventajas comparativas como promotoras inmobiliarias: los mecanismos del mercado asignarían los recursos de mejor manera. Sin embargo, se estima que el Estado puede contribuir a reducir el costo del terreno y de la vivienda a través de distintos mecanismos regulatorios y fiscales.

Por ejemplo, los gobiernos locales pueden ajustar los estándares de urbanización y construcción para adaptarlos a la demanda efectiva de las comunidades de bajos ingresos (reducir el tamaño mínimo de los lotes, diferentes estándares para el tamaño de las calles, los servicios básicos, etc.), simplificar y racionalizar los trámites legales (permiso de construir por ejemplo) para acelerar la adaptación de las promotoras inmobiliarias a los cambios de la demanda, reducir la incertidumbre y así ayudarlas a determinar si un proyecto es rentable o no.

Los gobiernos pueden también jugar un papel importante al suministrar la información sobre los terrenos disponibles, sus características y las tendencias urbanas así como ejemplos de buenas prácticas.

Pueden aumentar los impuestos sobre los terrenos no desarrollados, incentivando el desarrollo inmobiliario y por lo tanto reduciendo el precio de los terrenos desarrollados.

En fin, al invertir en la infraestructura básica, los gobiernos locales pueden aumentar la oferta de terrenos urbanos equipados con los servicios básicos. De esa manera, reducen su precio y

---

<sup>15</sup> Banco Mundial (2002), Mexico: Low-Income Housing: Issues and Options, Report No. 22534-ME, Washington, D.C.

aumentan su asequibilidad, reduciendo al mismo tiempo la probabilidad de un aumento continuo de asentamientos ilegales. Una estrategia gradual de urbanización puede reducir muchas de las externalidades negativas de los asentamientos ilegales (construcción en áreas precarias, diseño inadecuado de los barrios y de las construcciones, etc.), disminuyendo así el costo ex post del suministro de infraestructura.

### *Programas de Mejoramiento de los Barrios*

La destrucción de las villas miserias y el desplazamiento de sus habitantes han demostrado tener costos sociales y económicos muy altos. En comparación, los programas de mejoramiento de los barrios contribuyen a favorecer sus condiciones de vida sin tener que desplazarlos. Asimismo, el costo de ese tipo de programa representa solamente alrededor de un décimo del costo que implica la destrucción y el desplazamiento<sup>16</sup>. La inversión en las propiedades que ya ha sido realizada queda y está valorizada.

La regularización de los títulos de propiedad conduce también a una inversión significativa de las comunidades en sus propiedades: se estimó que un dólar de fondos públicos genera una inversión privada de alrededor de 7 dólares<sup>17</sup>. Se encontró un efecto similar en el caso de la regularización de títulos de propiedad en el Conurbano de la Ciudad de Buenos Aires<sup>18</sup>: las familias que beneficiaron de esa regularización invirtieron de manera significativa en sus casas. Esa estrategia puede tener efectos más profundos. Por ejemplo se estimó que esa misma

---

<sup>16</sup> SIGUS (Special Interest Group in Urban Settlement) y School of Architecture and Planning, MIT (2001), *Upgrading Urban Communities: A Resource for Practitioners*, Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

<sup>17</sup> SIGUS (Special Interest Group in Urban Settlement) y School of Architecture and Planning, MIT (2001), Op. Cit., Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

<sup>18</sup> Galiani, Sebastian y Ernesto Schargrodsky (2010), "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", *Journal of Public Economics*, 94 (9-10), 700-29.

regularización en el Conurbano de la Ciudad de Buenos Aires tuvo efectos positivos sobre la educación y la salud de los niños y redujo las tasas de embarazo temprano<sup>19</sup>.

Los programas de mejoramiento de los barrios apuntan a mejorar las condiciones de vida a través de intervenciones focalizadas: drenaje, acceso para vehículos y peatones, agua potable y saneamiento, alumbrado público y electricidad, desplazamiento de las casas ubicadas en zonas vulnerables a los desastres naturales, y tenencia de los terrenos. La experiencia ha demostrado la necesidad de considerar también los problemas ambientales y sociales. En ese sentido, el proyecto Guarapiranga en la aérea metropolitana de Sao Paulo se focalizó sobre la gestión de la cuenca de agua, mientras el proyecto *favela barrio* de Rio de Janeiro integró los temas del empleo y de la capacitación profesional. Sería esencial para el éxito de ese tipo de programa la implicación de las comunidades y del sector público, la aplicación de estándares adecuados, la regularización efectiva de las tenencias de los terrenos y esquemas de mejora del trazado del barrio, la sostenibilidad financiera y la factibilidad de la ampliación del programa<sup>20</sup>. Cabe resaltar la importancia de la participación de las comunidades implicadas en los proyectos de mejoramiento ya que permite, en particular, aumentar sus impactos y su sostenibilidad.

---

<sup>19</sup> Galiani, Sebastian y Ernesto Schargrodsky (2004), "Effects of Land Titling on Child Health", *Economics and Human Biology*, 2(3), 353-72 y Galiani, Sebastian y Ernesto Schargrodsky (2010), "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling", *Journal of Public Economics*, 94 (9-10), 700-29.

<sup>20</sup> Para más detalle sobre las principales características que tendrían que tener esos tipos de programa, ver Imparato, Ivo y Jeff Ruster (2003), *Slum Upgrading and Participation: Lessons from Latin America*, Directions in Development, The World Bank, Washington D.C.

## Políticas públicas para los inquilinos de bajo ingreso

Las políticas públicas apuntando a las viviendas alquiladas se dividen en tres categorías:

### *Políticas para las viviendas alquiladas perteneciendo al sector privado*

Ese tipo de políticas incluye el control de los alquileres, la regulación de la relación entre propietario e inquilino, la regulación de las normas de construcción y de higiene pública, etc. El control de los alquileres es problemático porque desalienta la movilidad y la producción de viviendas asequibles. Países con control de alquiler más estricto tienden a tener precios más altos para las viviendas<sup>21</sup>. Promover contratos simples y el arbitraje entre propietario e inquilino puede fomentar la transparencia en el sector del alquiler. La regularización y el mejoramiento de los asentamientos pobres tienden a acompañarse de un aumento de la disponibilidad de los alquileres, en particular si se vinculan a políticas para aumentar la densidad.

### *Políticas para las viviendas alquiladas perteneciendo al sector público*

Como su oferta está en general muy limitada, la vivienda pública tiende a incentivar mecanismos de asignación poco objetivos y en muchos casos a procesos de corrupción y, por lo tanto, de este modo no llega a los más pobres. La determinación del alquiler es también problemática. Un nivel demasiado alto o demasiado bajo puede generar subarrendamiento. El mantenimiento es también un problema común. Algunos países han experimentado exitosamente estrategias alternativas como dejar la responsabilidad del mantenimiento a asociaciones de inquilinos.

---

<sup>21</sup> Rakodi (1995), XXX

Esos varios problemas han llevado a la venta de los alquileres del sector público, al desarrollo de políticas que favorecen el acceso a la propiedad y que promueven la producción por parte del sector privado de una oferta suficiente de alquileres.

#### *Políticas destinadas a aumentar la oferta de alojamientos para alquilar*

Incluyen el suministro de terreno o de crédito bajo términos favorables y/o con incentivos fiscales. Existen pocos ejemplos de ese tipo de políticas. México es una excepción en la región. Si una política de vivienda incluye incentivos fiscales y subsidios, la aplicación de esos beneficios podría extenderse a los inquilinos. Sin embargo, la mayoría de los países de la región todavía no tiene la capacidad institucional para administrar un programa de bono para alquiler.

## Conclusión

Ese informe presenta las distintas políticas de vivienda social vinculadas a la demanda como a la oferta, que están siendo implementadas en la actualidad en América Latina. Desde el lado de la demanda, su principal objetivo es facilitar el acceso de los sectores en situación de pobreza a la vivienda a través del microcrédito o programas combinando ahorro, bono y crédito. Desde el lado de la oferta, tienen por objetivo incentivarla a través de mecanismos regulatorios y fiscales. Programas de mejoramiento de los barrios humildes vienen a completar este panorama.

Por último, se hizo mención a algunas políticas destinadas al sector del alquiler. Hasta el momento, se han desarrollado escasamente y hace falta evaluarlas. Sin embargo, cabe subrayar que las limitaciones que pesan sobre la oferta de vivienda impactan sobre la situación de los hogares de bajo ingreso tanto si alquilan o no. En ese sentido, se recomienda incentivar la mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda en su totalidad.