AHA
AFFORDABLE HOUSING ACTIVATION
REMOVING BARRIERS

DECADE OF ACTION

IMPLEMENTING THE NEW URBAN AGENDA

Elementos para el debate sobre la vivienda asequible:
situación global, determinantes y barreras

CSCAE Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España

uia

COAM COLEGIO OFICIAL ARQUITECTOS DE MADRID

ONU HABITAT POR UN MEJOR FUTURO URBANO

¡MADRID!

Comunidad de Madrid

GOBIERNO DE ESPAÑA MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Elementos para el debate sobre la vivienda asequible:

situacion global, determinantes y barreras

Índice

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MARCO DE LAS AGENDAS GLOBALES 4

El derecho a la vivienda 4

La vivienda en el marco de las Agendas Globales de Desarrollo Sostenible 5

El rol de los Gobiernos 6

CONSIDERACIONES SOBRE LA VIVIENDA ADECUADA 8

Definición de vivienda adecuada 8

Asequibilidad de la vivienda 9

Características especiales de la provisión de vivienda adecuada 10

SITUACIÓN DE LA VIVIENDA A NIVEL GLOBAL 12

Antecedentes 12

Falta de vivienda adecuada a nivel mundial 13

Niveles de asequibilidad de la vivienda 14

Gasto de capital en vivienda 16

Iniciativas en políticas y programas de vivienda 17

EL ROL DE LA VIVIENDA EN EL MARCO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE 19

La vivienda y el desarrollo de las ciudades 19

Vivienda y economía 20

La vivienda en el contexto de la Covid-19 21

BARRERAS PARA LA ASEQUIBILIDAD DE LA VIVIENDA 23

1. DESAJUSTES (NECESIDADES, DEMANDA Y OFERTA DE VIVIENDA) 25

1.1. La vivienda que se produce y la vivienda que se necesita 25

1.2. Cambios demográficos e impacto en la vivienda 26

1.3. Nuevos enfoques y demandas 30

2. POLÍTICAS Y REGULACIONES (POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN) 33

2.1. Marcos globales 33

2.2. Políticas públicas de vivienda 34

2.3. Leyes y regulaciones 36

2.4. Gobernanza 38

2.5. Datos y evaluación 39

3. FINANCIACIONES (FINANCIAMIENTO) 41

3.1. Fondos Públicos y subsidios 41

3.2. Modelos clásicos de financiamiento 43
3.3. Modelos alternativos de financiamiento 45
3.4. Microfinanciamiento 46
3.5. Financiamiento aguas arriba 47
3.6. Oportunidades indirectas de financiamiento 48
4. DISEÑO (DISEÑO Y DESARROLLO URBANO) 50
4.1. Vivienda asequible y modelo de ciudad 50
4.2. Diseño arquitectónico 51
4.3. Códigos y regulaciones técnicas 53
4.4. Procesos administrativos 55
5. PROMOCIÓN Y PRODUCCIÓN 56
5.1. De la promoción pública a la promoción privada 56
5.2. Formas alternativas de producción 58
5.3. Asequibilidad a través de la mejora del parque de vivienda existente 60
5.4. Innovación tecnológica 63
6. PROPIEDAD Y TENENCIA 66
6.1. Vivienda en alquiler y modos alternativos de propiedad y tenencia 66
6.2. Sistemas y procesos registrales 68
6.3. Regulaciones y controles del sector 69
6.4. Protección del Derecho a la vivienda 71
ANEXO I: CUADRO RESUMEN DE TAGs ASOCIADOS A CADA BARRERA 75
ANEXO II: BIBLIOGRAFÍA 78
ANEXO III: CASOS DE ESTUDIO 86
1. Desajustes en el precio de la vivienda 86
2. Políticas y reglamentos 92
3. Financiación 100
4. Diseño 113
5. Promoción y producción 116
6. Propiedad y tenencia 132

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN EL MARCO DE LAS AGENDAS GLOBALES

El derecho a la vivienda

El derecho internacional de los derechos humanos, que establece las obligaciones que los Estados deben respetar, reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluida una vivienda adecuada[1]. A pesar del lugar fundamental que ocupa este derecho en el sistema jurídico mundial, actualmente, 1.600 millones de personas o el 20 por ciento de la población mundial[2]vive en viviendas inadecuadas. Millones de personas viven en condiciones peligrosas para la vida o la salud, hacinadas en tugurios y asentamientos improvisados, o en otras condiciones que no respetan sus derechos humanos ni su dignidad. Millones de personas más sufren todos los años desalojos forzosos o son amenazadas con desalojos forzosos de sus hogares.

El derecho a una vivienda[3], como componente del derecho a un nivel de vida adecuado, está consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos. Los más reconocidos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (art. 25.1) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (art. 11.1). Otros tratados internacionales de derechos humanos[4] han reconocido o mencionado desde entonces el derecho a una vivienda adecuada o algunos de sus elementos, como la protección del hogar y la privacidad, y el reconocimiento de este derecho se intensificó especialmente durante los 90s. De hecho, durante este periodo numerosos gobiernos adoptaron o revisaron sus políticas de vivienda para incluir varias dimensiones de los derechos humanos.

En 1996 la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) aprovechó este impulso, y como resultado, la Declaración de Estambul y la Agenda Hábitat, constituyeron un marco en que el desarrollo de asentamientos humanos se encontró con el proceso de desarrollo de los derechos humanos en general y el derecho a la vivienda, en particular.

Cabe señalar que el derecho a una vivienda adecuada no es lo mismo que el derecho a la propiedad, sino que es más amplio, puesto que contempla derechos no vinculados con la

---

[1]UN-Habitat and Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. The Right to adequate housing (Fact Sheet n.21)

2UN-Habitat. WorldCitiesReport 2020.

[3]https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/HousingIndex.aspx

[4]• Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, art. 21.

- Convenio Nº 117, de 1962, de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social (normas y objetivos básicos), art. 5 2).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, art. 5 e) iii).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 1966, art. 17.
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, arts. 14 2) y 15 2).
- Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989, arts. 16 1) y 27 3).

• Convenio Nº 169, de 1989, de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales, arts. 14, 16 y 17.

- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, art. 43 1) d).

• La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 2006, arts. 9 y 28.

propiedad y tiene como fin asegurar que todas las personas tengan un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, a través de las diferentes formas de seguridad de la tenencia.

El derecho a una vivienda adecuada, a su vez, abarca otras libertades y derechos, como son la protección contra el desalojo forzoso y la destrucción arbitraria del hogar, el derecho a la privacidad y la familia, el derecho a elegir la residencia y a la libertad de circulación, el acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada o la participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en la comunidad, entre otros.

La vivienda en el marco de las Agendas Globales de Desarrollo Sostenible

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por las Naciones Unidas, plantea en el Objetivo 11 – Ciudades y Comunidades Sostenibles, la siguiente meta 11.1: "Asegurar de aquí al 2030 el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles (...)"

Además, el logro de una buena parte del resto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tiene relación directa con el acceso de las personas a una vivienda adecuada. Por ejemplo, el Objetivo 1 (meta 1.5: "Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones vulnerables y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales"), el Objetivo 6 (meta 6.2: "Lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados (...)"), el Objetivo 7 (meta 7.1: "Garantizar el acceso universal a servicios de energía asequibles, confiables y modernos"), entre otros.

El derecho a la vivienda contribuye a muchos otros aspectos económicos, sociales y culturales del desarrollo de individuos, hogares y comunidades. Una vivienda inadecuada tiene un impacto negativo en la equidad e inclusión urbanas, la seguridad urbana y las oportunidades de subsistencia, y tiene repercusiones negativas para la salud.

La Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que se llevó a cabo en2016en Quito, recoge en más de 20 puntos la relevancia del derecho a la vivienda y su relación con el desarrollo urbano sostenible[5].

"Nos comprometemos a promover la función de las viviendas asequibles y sostenibles y la financiación de la vivienda, en particular la producción social del hábitat, en el desarrollo económico, y la contribución del sector para estimular la productividad en otros sectores económicos, reconociendo que la vivienda aumenta la formación de capital, los ingresos, la generación de empleo y el ahorro y puede contribuir a la transformación económica sostenible e inclusiva en los planos nacional, subnacional y local" (Párrafo 46 NAU)

La Nueva Agenda Urbana (NAU) recoge el enfoque planteado por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat): la "Vivienda en el Centro de la NAU", que pone la vivienda en el centro de las agendas locales y nacionales, integrándolo dentro de

[5] Párrafos 13a; 14a; 36; 88; 95; 104; 114b; 119; 144; 31-34; 46; 77; 99; 105-109; 111-112; 140.

los marcos y las estrategias nacionales de desarrollo. Esta estrategia propone cambiar el foco desde una aproximación meramente cuantitativa, caracterizada por la construcción de unidades de vivienda, hacia un marco holístico para el desarrollo, poniendo a las personas y los derechos humanos al frente del desarrollo urbano sostenible.

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres igualmente considera la vivienda un tema clave, ya que alrededor de 23 millones de personas se han quedado sin hogar como consecuencia de los desastres[6]. Aborda el derecho a la vivienda adecuada promoviendo *la incorporación de las evaluaciones del riesgo de desastres en la elaboración y aplicación de políticas territoriales, incluidas la planificación urbana, las evaluaciones de la degradación de las tierras y las viviendas informales y no permanentes,* la incorporación de la evaluación y gestión de riesgo de desastres en la planificación y gestión del desarrollo rural, y la revisión de los códigos y normas de edificación y las prácticas de rehabilitación y reconstrucción existentes, o el desarrollo de nuevos códigos, a nivel nacional o local.

El rol de los Gobiernos

El derecho a una vivienda adecuada incumbe a todos los Estados, puesto que todos ellos han ratificado por lo menos un tratado internacional relativo a la vivienda adecuada y se han comprometido a proteger el derecho a una vivienda adecuada mediante declaraciones y planes de acción internacionales o documentos emanados de conferencias internacionales. Más de 100 países[7] cuentan con una disposición constitucional sobre el derecho a una vivienda adecuada o declaran la responsabilidad general del Estado de asegurar una vivienda y condiciones de vida adecuadas para todos, y los tribunales de varios sistemas jurídicos también han fallado sobre casos relativos al disfrute de ese derecho.

El derecho a una vivienda adecuada no es solamente una meta programática que debe alcanzarse a largo plazo. Los Estados deben realizar sin demora todos los esfuerzos y adoptar todas las medidas posibles, dentro de los recursos de que disponen, para llevar a la práctica este derecho.

Además, las obligaciones de respetar, proteger y cumplir el derecho a la vivienda se extienden a otros niveles de gobierno, como las ciudades, lo que aún no ha recibido la atención necesaria.

El derecho a una vivienda adecuada no exige que el Gobierno construya viviendas para toda la población. Si bien la mayoría de los gobiernos participan en cierta medida en la construcción de viviendas, el derecho a una vivienda adecuada evidentemente no obliga al gobierno a construir el parque de viviendas para toda la nación. En lugar de ello, el derecho a una vivienda adecuada comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada.

---

6 Naciones Unidas. Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
7 Naciones Unidas (2009). El derecho a una vivienda adecuada FS21 Rev1

Estas medidas pueden requerir la intervención del gobierno en distintos planos: legislativo, administrativo, de políticas o de prioridades de gastos. Medidas que pueden aplicarse mediante un criterio propicio a la vivienda en el que el gobierno se convierte en facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de la vivienda.

Asimismo, los Gobiernos tienen la obligación de abstenerse de una injerencia directa o indirecta en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada, así como de impedir la injerencia de terceros.

CONSIDERACIONES SOBRE LA VIVIENDA ADECUADA

Definición de vivienda adecuada

Una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo. Ya desde la Agenda Habitat (1996) se recogía que *"Una vivienda adecuada significa algo más que tener un techo bajo el que guarecerse. Significa también disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable" (párrafo 60).*

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas[8] aclara que el derecho a una vivienda no se debe interpretar en un sentido restrictivo desde el cobijo, sino que debe considerarse más bien como "el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad".

Deben satisfacerse varias condiciones para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye "vivienda adecuada". Estos elementos son tan fundamentales como la oferta y disponibilidad básicas de vivienda.

Para que la vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo los siguientes siete criterios:

- La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.
- Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.
- Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.
- Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

[8] https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf

Asequibilidad de la vivienda

De acuerdo a los criterios expuestos antes, la asequibilidad constituiría uno de los siete elementos de una vivienda adecuada.

La vivienda asequible generalmente se define como aquella que es adecuada en calidad y ubicación y no cuesta tanto que prohíba a sus ocupantes cubrir otros costos básicos de vida o amenace su disfrute de otros derechos humanos básicos.

Cuando se trata de medir la asequibilidad, esto se hace relacionando los costos de vivienda (incluido el alquiler o la hipoteca y los gastos relacionados con la vivienda, como los servicios públicos y los muebles) y los ingresos familiares, de dos maneras:

- *Relación precio-ingresos*: dividiendo el precio medio de la vivienda por el ingreso medio anual de la unidad familiar. Esta medida muestra el número de salarios medios familiares anuales necesarios para comprar una casa de precio medio.
- *Relación alquiler-ingresos*: dividiendo el alquiler anual medio por el ingreso medio anual familiar del arrendatario.

Según la definición de Banco Mundial y ONU-Habitat, la vivienda no es asequible si para su compra hacen falta más de 3 años de ingresos de la unidad familiar o más del 30% de los ingresos familiares mensuales para alquilar. Con las estadísticas actuales, existe una crisis global de asequibilidad de la vivienda que el mercado inmobiliario privado formal por sí solo no está logrando enfrentar.

En los países de bajos ingresos, en promedio, los hogares necesitan ahorrar el equivalente a casi ocho veces su ingreso familiar anual para poder pagar el precio de una casa estándar en su pueblo o ciudad. Pero en todas las regiones se supera ampliamente el umbral de la inasequibilidad.

Uno de los mayores desafíos de la urbanización a nivel mundial ha sido la provisión de viviendas adecuadas a un precio que las personas puedan pagar.

Cuánto más comprometidos están los gobiernos en garantizar medidas y políticas para mantener el sector de la vivienda asequible, vibrante y saludable, más construcción y provisión de viviendas se pueden crear para satisfacer las necesidades de todos.

Por el contrario, cuanto menos comprometidos estén los gobiernos en el proceso, más espacio tendrá el sector privado para proporcionar viviendas inasequibles para los grupos que más las necesitan, odesarrollos de viviendas asequibles pero inadecuadas para los grupos de bajos ingresos (debido a que su ubicación a veces está aislada de las oportunidades de empleo y medios de subsistencia; o por no ser suficiente su durabilidad y calidad, entre otras razones).

La asequibilidad impacta directamente en la forma y función de la ciudad, en hacer que la ciudad sea más o menos inclusiva y sostenible.Es, por tanto, un componente importante del crecimiento urbano equitativo.

Según el Banco Mundial, los residentes de bajos y medianos ingresos, que constituyen la mayoría de los residentes urbanos, tienen pocas opciones para costear la compra de viviendas o acceder a viviendas de alquiler asequibles. Además, la necesidad de una vivienda independiente llega en un momento inconveniente de la vida, es decir, antes de que las personas hayan podido acumular riqueza. Por lo tanto, la compra de una vivienda suele implicar pedir prestado a instituciones financieras u otros que pueden tener el poder de influir en la forma en que opera el mercado. Las fuerzas del mercado, a su vez, pueden excluir a las personas con bajos ingresos de las áreas de clase media y producir guetos.

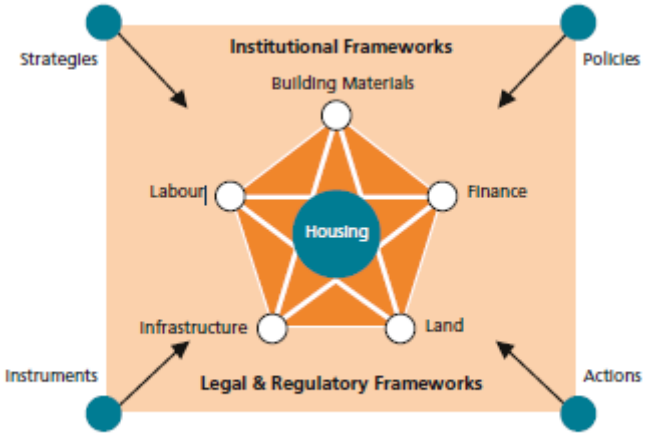
Las diferentes regulaciones que apoyan una diversidad de viviendas y usos de la tierra pueden mejorar la oferta y estabilizar el suministro de viviendas. La vivienda asequible, por tanto, reduce la pobreza concentrada, la inseguridad de la tenencia y la exposición a enfermedades y peligros naturales.

Características especiales de la provisión de vivienda adecuada

La vivienda adecuada y asequible depende, fundamentalmente, de la estructura y funcionamiento de todo el sector de la vivienda y sus componentes.

Los cinco componentes interdependientes clave que interactúan en cualquier mercado inmobiliario son: tierra, infraestructura, finanzas, mano de obra y materiales de construcción, junto con la industria de la construcción, con su tecnología, y las instituciones.

Estos componentes están organizados y moldeados por cuatro grupos de fuerzas externas que comprenden los marcos legales, regulatorios e institucionales dentro de los cuales operan. Estas cuatro fuerzas son: políticas, estrategias, instrumentos (incluidos los precios) y acciones (actividades, programas, transacciones, etc.). Estas fuerzas juntas pueden permitir y facilitar la provisión y el acceso a infraestructura, tierra, financiación, construcción, materiales de construcción y mano de obra, así como conocimientos técnicos (tanto a proveedores como a consumidores de vivienda) en un mercado determinado. Igualmente, una configuración desequilibrada o inapropiada de estas cuatro fuerzas puede distorsionar, restringir o imposibilitar el desarrollo y crecimiento del sector de la vivienda.



Source: Acioly, C. 1994; 2003

Cabe tener en cuenta algunas consideraciones como la vida útil del edificio, la sostenibilidad de la vivienda y la repercusión de la vivienda a lo largo de la cadena de valor material, desde el diseño, la construcción hasta la transformación y el desmantelamiento.

Las casas son duraderas y por lo tanto tienen valor para las generaciones futuras. Esto significa que la vivienda es tanto un bien de consumo, por el flujo de servicios involucrados en vivir en una casa, como un bien de inversión con ganancias potenciales debido a aumentos en el precio.

Por esta misma dualidad, la asequibilidad de la vivienda se ve afectada por muchos factores, por un lado, las variables directas, como la tierra, la infraestructura o los materiales de construcción, etc., y por otro lado las variables indirectas u ocupacionales, como los arrendamientos de tierras, los costos de los servicios, las tasas de interés, servicios públicos y otros gastos operativos.

Por otro lado, debido a los tiempos de producción y construcción, la oferta de vivienda no responde rápidamente a los cambios en la demanda. Además, el stock de viviendas es inmóvil y, por lo tanto, hay una limitación para cambiar la oferta existente a áreas de nueva demanda. Esto se refleja en amplias variaciones en los precios de la vivienda en diferentes partes de un país o una ciudad.

Asimismo, la vivienda se construye sobre suelo, que es un recurso escaso, y sujeto a regulaciones y controles urbanísticos. Por lo tanto, la oferta de tierras no responde automáticamente a la demanda.

En última instancia,la vivienda es una necesidad básica, que la gente no puede optar por dejar de necesitar. No es un bien de consumo ordinario, sino un derecho humano fundamental, por lo que su “consumo” no es prescindible ni variable como el de otros bienes.

SITUACIÓN DE LA VIVIENDA A NIVEL GLOBAL

A nivel mundial, alrededor del 55 por ciento de la población mundial reside en asentamientos urbanos. Se espera que esta proporción aumente significativamente para 2030, con unos 1600 millones de personas más en las áreas urbanas. Se proyecta que alrededor del 90 por ciento de este aumento tendrá lugar en Asia y África subsahariana, particularmente en India, China y Nigeria9. El crecimiento demográfico y la urbanización sin precedentes ejercen presión sobre el mercado de la vivienda, ya que el aumento de la demanda a menudo supera la construcción de nuevas viviendas. Es muy probable que la demanda de vivienda, particularmente en áreas urbanas, aumente aún más debido a los procesos de transición sociodemográfica, cambios en las dinámicas y estructuras familiares o el aumento de los flujos migratorios debido al cambio climático.

A pesar del reconocimiento de que la vivienda es un factor impulsor del bienestar social y económico, los datos existentes sobre vivienda adecuada y sobre su déficit, especialmente en las economías emergentes, son escasos. Dentro de los países, existe una gran disparidad en lo que respecta a la calidad de la vivienda, no sólo de construcción, sino también sobre aspectos como la ubicación, los servicios, la ocupación o la accesibilidad para las mujeres. Estas disparidades en el déficit de las viviendas dentro de cada país a menudo se señalan conceptualmente, pero no se cuantifican de una manera que sea útil para los formuladores de políticas y las empresas del sector privado del sector de la vivienda.

Hay numerosas bases de datos10 que pueden dar una visión de la situación de diferentes aspectos de la vivienda en distintas partes del mundo, si bien no siempre es fácil extraer conclusiones claras al tener diferentes variables y métricas. Hay algún intento de unificar las métricas para permitir la comparabilidad entre países, como el Índice de Vivienda Adecuada (AHI)11 del Banco Mundial, que se basa en una metodología uniforme para cuantificar los déficits de vivienda en los mercados emergentes. Si bien queda mucho espacio de investigación en este sentido para favorecer la toma de decisiones y poder abordar de manera sólida la necesidad de vivienda que los países, especialmente aquellos en rápidos procesos de urbanización, enfrentarán en las próximas décadas.

Antecedentes

Hasta la década de 1990, la respuesta de los gobiernos al problema de la vivienda en los países en desarrollo se centró principalmente en la provisión directa de viviendas (públicas). Se vio que estos esfuerzos eran ineficientes en el uso de recursos escasos y se descubrió que beneficiaban a grupos poblacionales con unas mejores condiciones económicas que aquellas personas de más bajos ingresos para quienes se habían diseñado los programas originalmente.

---

[9]United Nations.Financing for Sustainable Development Report 2020,
[10]UN_Habitat - https://data.unhabitat.org/search?q=housing
The OECD Affordable Housing Database (AHD) - https://www.oecd.org/housing/data/affordable-housing-database/
Eurostat - https://ec.europa.eu/eurostat/web/housing-price-statistics/data/database
IMF - https://www.imf.org/external/research/housing/index.htm
National Housing Preservation Database (NHPD) - https://preservationdatabase.org/
Espon database - https://database.espon.eu/resource/1236/
[11]World Bank (2021) - Introducing the Adequate Housing Index (AHI)

Además, la provisión de viviendas fue inadecuada en escala: estas iniciativas fueron ineficaces para satisfacer las crecientes demandas de vivienda de muchos pueblos y ciudades.

Esta respuesta fragmentada fue reemplazada por el enfoque "facilitador" de la vivienda. Las políticas, estrategias y programas basados en el enfoque facilitador han sido promovidos por Naciones Unidas desde 1988 en el marco de la Estrategia Global de Vivienda. Entiende el papel del gobierno, no como proveedor de vivienda, sino como facilitador de las acciones de todos los participantes presentes y potenciales en el proceso de producción y mejora de la vivienda. Lo que se consigue mediante la creación del entorno legal, institucional y regulatorio apropiado, y asegurando la disponibilidad de financiamiento para la vivienda.

La implementación de estrategias de vivienda en muchos casos comenzó como un proceso incremental a través de una serie de pequeñas mejoras inmediatas para las mayorías desfavorecidas. Posteriormente ha conducido al establecimiento de un sistema más amplio de producción y distribución de viviendas para una población más grande.

Sin embargo, a pesar de algunos avances logrados desde la década de 1990, la mayoría de los gobiernos a nivel nacional y local aún no han podido formular e implementar estrategias facilitadoras efectivas, basadas en planes de acción detallados y plazos claros. Tampoco han movilizado recursos adecuados, ni desarrollado y aplicado indicadores para el seguimiento y evaluación de sus estrategias.

Falta de vivienda adecuada a nivel mundial

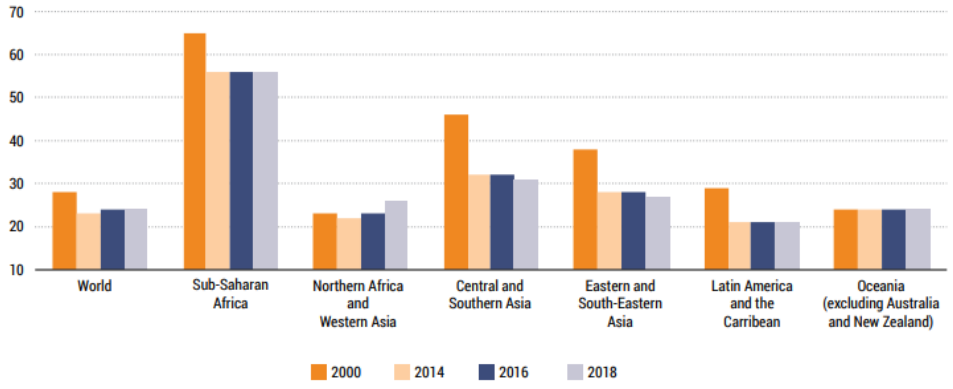
La asequibilidad de la vivienda es un desafío global que afecta a la mayoría de hogares en todo el mundo. Los altos niveles de inasequibilidad significan que las viviendas inadecuadas y los barrios marginales siguen siendo la única opción de vivienda para los hogares de bajos ingresos. En la actualidad, 1600 millones de personas, o el 20 % de la población mundial, vive en viviendas inadecuadas, hacinadas e inseguras[12]. Y alrededor del dos por ciento de la población mundial, algo más de 150 millones de personas, simplemente vive sin hogar[13].

La industria de la construcción privada domina el mercado de la vivienda en la mayoría de los países. Sistemáticamente ha permitido la propiedad de vivienda de la clase media, pero el libre mercado simultáneamente ha impedido que un número cada vez mayor de ciudadanos pobres accedan a una vivienda adecuada y asequible.

En gran parte del mundo en desarrollo, el sector informal representa un gran porcentaje del total de viviendas del país. Supone entre el 60% y el 70% de las viviendas urbanas en Zambia, el 70% en Lima, el 80% de las viviendas nuevas en Caracas, y hasta el 90% en Ghana o Chad[14]. Sin acceso al financiamiento de vivienda, o la obligatoriedad de cumplimiento de códigos de construcción o el uso de mano de obra profesional, este tipo de vivienda informal generalmente es inadecuada. Además, décadas de abandono de la vivienda pública o social y una intervención estatal ineficaz para regular el mercado privado y producir viviendas

[12]McKinsey Global Institute (2014). A blueprint for addressing the global affordable housing challenge
[13]Chami, J. (2020). As cities grow, so do the numbers of homeless
[14]UN-Habitat. World Cities Report 2020

adecuadas y asequibles para todos los segmentos de la población han resultado en la polarización de la política urbana, el debilitamiento de la cohesión social y la exacerbación de las desigualdades.



Porcentaje de población urbana viviendo en asentamientos informales

Fuente: UN-Habitat. World Cities Report 2020

Los barrios marginales representan una de las caras más persistentes de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. Si bien se ha logrado un progreso notable en la reducción de la proporción de la población urbana mundial que vive en barrios marginales del 28 % en 2000 al 24 % en 2018, unos 1000 millones de personas aún viven en tales asentamientos[15], más de la mitad de ellos en Asia oriental, sudoriental, central y meridional, y el 23 % en África subsahariana[16].

El análisis empírico muestra que un aumento del uno por ciento en el crecimiento de la población urbana aumentará la incidencia de barrios marginales en África y Asia en un 2,3 por ciento y un 5,3 por ciento, respectivamente[17]. Esta correlación indica que en algunas partes de estas regiones la urbanización sigue ocurriendo sin planificación, con estructuras de gobernanza deficientes y ausencia de políticas coherentes de planificación urbana y vivienda.

Niveles de asequibilidad de la vivienda

Según el último Informe Mundial de Ciudades de ONU-Habitat (2020), la asequibilidad de la vivienda es un desafío global que afecta prácticamente a todos los hogares. Existe un reconocimiento general de que ni el sector público ni el privado han podido proporcionar viviendas asequibles para las familias de bajos ingresos, que son las que predominantemente viven en las regiones del mundo en rápidos procesos de crecimiento, en la escala dictada por el ritmo actual de urbanización y formación de hogares.

La asequibilidad de la vivienda también se ha convertido en un desafío para las poblaciones de ingresos medios. En Europa, por ejemplo, afecta específicamente a la emancipación de los jóvenes. Incluso antes de la pandemia, en algunas capitales con mercados inmobiliarios

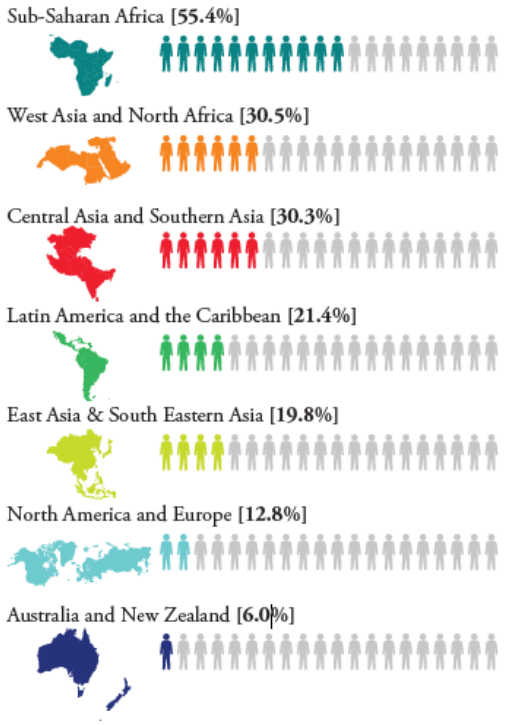
[15] La ONU da 1.000 millones como el número de personas que viven en asentamientos informales, 1.600 millones viven en viviendas inadecuadas

[16] UN-Habitat. World Cities Report 2020

[17] Arimah, B. C. (2010) 'The Face of Urban Poverty: Explaining the Prevalence of Slums in Developing Countries'

especialmente tensos, el alquiler medio de un apartamento de dos habitaciones representaba más del 100 % del ingreso medio de una persona de 18 a 24 años[18]

Basado en datos de 145 países[19], la proporción de hogares sin acceso a una vivienda asequible es mayor en África Subsahariana. En promedio, el 55,4% de los hogares de esta región gastan más del 30% de sus ingresos en vivienda. En el lado opuesto, en Australia y Nueva Zelanda haysolo alrededor de un 6 % de hogares que superen este umbral del 30 %.



Porcentaje (por región) de hogares sin acceso a vivienda asequible

Fuente: *Urban Expansion Programme, New York University, Lincoln Institute and UN-Habitat, 2016*

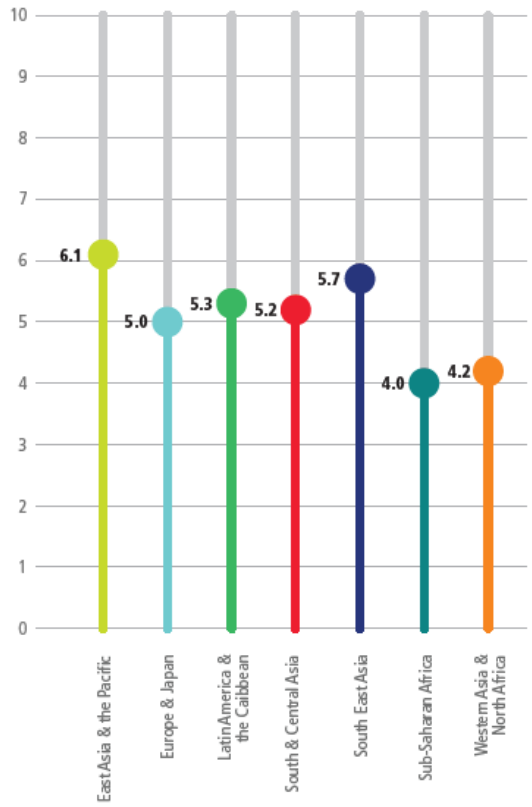
Todas las subregiones muestran grandes variaciones en la asequibilidad de la vivienda específica de cada país. Por ejemplo, las tasas de inasequibilidad en África van del 1,5 % en Mauricio al 100 % en Sierra Leona, mientras que, en Europa, Malta tiene la proporción más baja de población sin acceso a una vivienda asequible (1,1 %) frente a Grecia, que tiene la más alta (40,9 %).

A nivel mundial, se estima que la relación precio-ingresos promedio de la vivienda es de 6,1 y la relación alquiler-ingresos promedio es del 35%, lo que supera en ambos casos el umbral de vivienda asequible. Estos aumentos, en comparación con los últimos 30 años, se deben en gran medida al rápido crecimiento de los precios de la vivienda, los ingresos relativamente estancados y las tasas de interés históricamente bajas en algunas regiones que, al reducir el costo de obtener una hipoteca, han permitido a los compradores ofertar precios más altos.En

[18]Partnership between the European Commission and the Council of Europe in the field of Youth: Access to independence and housing exclusion: Why we shouldn't leave young people on the front line of Europe's dysfunctional housing markets https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/64941298/POY+4+-+Young+people%27s+housing.pdf/479215de-f558-33fe-5dad-d5eda7607d31

[19]36 de África Subsahariana, 22 de Asia Occidental y Norte de África, 11 de Asia Central y Meridional, 13 de Asia Oriental y Sudoriental, 19 de América Latina y el Caribe, 42 de América del Norte, Europa, Australia y Nueva Zelanda

los últimos 50 años, según el "Global Housing Watch" del FMI, los precios de la vivienda en los países de renta alta han aumentado tres veces más que los precios de otros servicios básicos.



Promedios por regiones de la relación precio-ingreso en el sector de la vivienda

Fuente: Global Urban Indicators database: Analysis from Global Sample of 200 Cities, 2015.

La relación precio-ingresos promedio varía por regiones, pero, más importante, dentro de cada región se observan asimismo enormes diferencias entre países. Por ejemplo en África encontramos desde una relación precio-ingresos de 2,9 en Benin (en la ciudad de Parakou) hasta 28,0 en Liberia (ciudad de Monrovia)[20].

Incluso dentro de los países, las tasas de asequibilidad de la vivienda también varían entre subregiones y ciudades, como por ejemplo en Perú, donde puede encontrarse desde una relación precio-ingresos de 3,9 en la ciudad de Cajamarca hasta de 30 en la ciudad de Huanuco[21].

Las tendencias destacadas anteriormente muestran grandes variaciones inter e intrarregionales en el acceso a viviendas de calidad, así como entre los niveles de asequibilidad de la vivienda, lo que afecta a las poblaciones de manera diferente en cada lugar.

Gasto de capital en vivienda

En cuanto al gasto de capital en vivienda, en general este suele suponer entre el dos y el ocho por ciento del Producto Interior Bruto (PIB), y los servicios de vivienda suelen representar del 5

[20]UN-Habitat (2011) Affordable Land and Housing in Africa
[21]UN-Habitat (2011) Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean

al 10 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB). De nuevo, en este tema, con amplias variaciones.

En Oriente Medio, por ejemplo, la construcción de viviendas suele representar el 3% del PIB, y en Túnez la inversión en vivienda ha promediado el 4% del PIB desde 1990. El gasto en vivienda en Indonesia es solo alrededor del 1,5% del PIB, en comparación con el 2% - 8% en países asiáticos vecinos comparables. Sin embargo, en América Latina, la vivienda es un sector especialmente importante en la economía urbana, y suele aportar entre el 15 y el 20 por ciento del PNB.

En relación a su crecimiento también hay grandes disparidades. Por ejemplo, en Sudáfrica, el gasto público en vivienda aumentó un 150 por ciento, de 3.600 millones de rand a 9.100 millones de rand entre 1998 y 2003, debido al Plan de Subsidios a la Vivienda. Y en el extremo opuesto, en Kenia, el gasto del gobierno central en vivienda disminuyó un 38 por ciento en el año 1999, debido al mal desempeño de la economía nacional[22].

Iniciativas en políticas y programas de vivienda

Con el fin de llevar las opciones de vivienda a escala, muchos países están implementando políticas y tomando medidas para abordar el problema de la asequibilidad de la vivienda eintentar revertir la tendencia de desarrollos de viviendas inadecuadas y formación de barrios informales o marginales.

Muchos países latinoamericanos cuentan con programas nacionales de vivienda eficaces para ofrecer viviendas asequibles, reduciendo así la proliferación de asentamientos informales y mejorando las condiciones de vida de sus habitantes. Por ejemplo, el *Programa Nacional de Vivienda* de Chile, lanzado en 1977, se centra en financiar subsidios, ahorros obligatorios y préstamos para vivienda23. Así como el*Plan Nacional de Vivienda* de Brasil, que se basa en una combinación de políticas nacionales de vivienda y financiamiento público para aumentar la provisión de viviendas.

Otra tendencia en América Latina es el establecimiento de programas de mejoramiento de barrios marginales en las ciudades, que tienen como objetivo regularizar e integrar los barrios marginales y los asentamientos informales en el tejido urbano formal. El *Programa Favela Bairro* de Brasil y su sucesor el *Programa Morar Carioca,* o el *Programa Mejoramiento de Barrios* de Argentina, son algunos de estos ejemplos24.

En Asia, la experiencia de vivienda de Singapur de producir viviendas públicas de muy alta calidad y eliminar por completo las malas condiciones de vivienda a través de su *Fondo de Previsión* ha inspirado a muchos países asiáticos a seguir un modelo similar. Por ejemplo, el *Programa de Vivienda Popular* de Malasia brinda oportunidades de vivienda a gran escala y las reformas emprendidas por China hicieron posible la creación de un mercado de suelo

[22] UN-HABITAT (2006). Enabling Shelter Strategies: review of experience from two decades of programme implementation
[23]Saborido, M. (2006) Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: provisión y mejoramiento de la vivienda. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile
[24]UN-HABITAT (2010) Affordable Land and Housing in Latin America. UN-HABITAT, Nairobi.

dinámico que ha ayudado a las ciudades chinas a invertir fuertemente en infraestructura y nuevos desarrollos de vivienda[25].Asia también muestra una serie de programas de mejora de barrios marginales, como el *Programa de mejora de Kampong* de Indonesia y el *Programa Baan Mekong* de Tailandia.

En Europa Central y Oriental, a raíz de las reformas de vivienda y la privatización a gran escala de la última década, los países se están embarcando en una serie de programas de renovación para mejorar la calidad de vida en las viviendas existentes, particularmente en las viviendas multifamiliares de alto nivel, aumentar el stock, mejorar la eficiencia energética, promover prácticas de construcción ecológica y reconstruir las instituciones y los marcos regulatorios para permitir la provisión de viviendas a través de diversas formas y tipologías que van más allá de los modelos de provisión estatales predominantes anteriores.

Los países de Europa occidental, por otro lado, han experimentado cambios con políticas que se han centrado en la calidad, en los subsidios individuales y en crear más propietarios de vivienda. Aun así, en países como el Reino Unido, los Países Bajos o Alemania, por ejemplo, la vivienda de alquiler sigue siendo una proporción significativa del stock[26].

En África, el *Programa de Vivienda* posterior al apartheid de Sudáfrica ha sido uno de los programas más audaces del continente. Del mismo modo, los programas de vivienda multisectoriales y la mejora de los barrios marginales en Túnez y Egipto lograron reducir tanto la proporción como el número absoluto de habitantes de barrios marginales y lograr avances en su prevención. El *Programa Integrado de Desarrollo de la Vivienda* de Etiopía es otro ejemplo de un programa nacional ambicioso creado con el objetivo de entregar 100 000 unidades de vivienda al año y vincular la vivienda con las oportunidades de empleo, el desarrollo de la capacidad del sector de la construcción, la creación de riqueza y el crecimiento económico[27].

[25]UN-HABITAT. Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005

[26]UN-HABITAT (2003) Rental Housing: An essential option for the poor in developing countries.
[27]UN-HABITAT (2011) Condominium Housing in Ethiopia: The Integrated Housing Development Programme.

EL ROL DE LA VIVIENDA EN EL MARCO DEL DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE

El acceso a una vivienda adecuada puede ser la condición previa para el disfrute de varios derechos humanos, en particular en la esfera del trabajo, la salud, la seguridad social, el voto, la privacidad y la educación.

El acceso a un lugar adecuado para vivir es fundamental para el bienestar económico, la dignidad humana, la salud física y mental y la calidad de vida en general. Las familias que viven en viviendas deficientes o inadecuadas deben lidiar con un acceso inadecuado al agua potable, saneamiento deficiente, falta de otros servicios básicos, hacinamiento, viviendas de mala construcción para protegerse del calor, el frío o la lluvia, ubicadas en lugares peligrosos, tenencia insegura y/o riesgo de desalojo. Estas malas condiciones de vivienda tienen consecuencias perjudiciales para la salud y para el bienestar económico de las familias, como la inseguridad alimentaria, desnutrición, desempleo o la estigmatización.

Es por esto que el derecho a una vivienda adecuada se incluye como un principio clave en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los demás tratados internacionales señalados en el primer capítulo: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre política social; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención sobre los Derechos del Niño; Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

El acceso a una vivienda no sólo afecta a la salud y bienestar del individuo, sino a la sociedad, las ciudades, la economía, el desarrollo, la sostenibilidad global. La inversión en viviendas adecuadas y asequibles, servicios básicos y mejoramiento de barrios marginales tiene impacto directo en al menos tres cuartas partes de los ODS[28].

El acceso a una vivienda digna y adecuada se ha convertido en uno de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad actual, particularmente en las zonas urbanas, lo que afecta a personas tanto de países de bajos como de altos ingresos. Los desafíos críticos relacionados con la vivienda, como la asequibilidad, la proliferación de barrios marginales y el aumento de la desigualdad urbana, han afectado negativamente la calidad de vida de las personas, con graves impactos en la sostenibilidad de las ciudades.

La vivienda y el desarrollo de las ciudades

La vivienda tiene una manifestación física obvia a través de la construcción de casas, viviendas, refugios, servicios y/o unidades residenciales. Sin un sector de la vivienda que funcione, los núcleos urbanos no pueden establecerse ni desarrollarse. Un sector de la vivienda que funcione ofrece viviendas apropiadas y asequibles y patrones sostenibles de urbanización.

[28]ODS 1-10, 12, 13, 17. World Cities Report 2020

Al ampliar las opciones de vivienda y permitir la provisión de oportunidades de vivienda a la escala adecuada, precio asequible, con suficiente diversidad de tamaño, precio y tipología, y en ubicaciones adecuadas en relación con el acceso al empleo y la generación de ingresos, la vivienda tendrá un impacto directo en el desarrollo de las ciudades, así como su sostenibilidad general.

Si la oferta de viviendas adecuadas y asequibles es suficiente, también puede actuar como una alternativa a la formación de barrios marginales y como una alternativa viable a los desarrollos informales de tierras y viviendas. De esta manera, por lo tanto, habilitar el sector vivienda para funcionar adecuadamente impactará directamente en la sostenibilidad urbana y la equidad social.

Además, el debate contemporáneo sobre la mitigación y adaptación al cambio climático exige revisar la vivienda con un enfoque particular en la forma y la estructura espacial de las ciudades y la huella de carbono de los edificios y barrios. La discusión sobre los modelos de ciudad compacta incluye enfoques de tipología de vivienda que tengan en consideración la producción de parcelas más pequeñas, viviendas multifamiliares y de varios pisos, entornos residenciales de mayor densidad, usos mixtos del suelo y mayor concentración de actividades económicas, en línea con las economías de escala.

Vivienda y economía

La infraestructura de vivienda es una parte vital de la economía urbana. Sin viviendas adecuadas y asequibles para todos los habitantes urbanos, se inhibe el desarrollo económico. Se ha demostrado que las inversiones en vivienda tienen efectos positivos directos en el empleo, la generación de ingresos, el ahorro, la productividad laboral y el desarrollo regional[29].

La vivienda es un elemento integral de la economía de un país. Sus vínculos ascendentes y descendentes con otras partes de la economía vinculan estrechamente las necesidades, demandas y procesos sociales de las personas con la oferta de tierra, infraestructura, materiales de construcción, tecnología, mano de obra y financiación de la vivienda. Estos vínculos permiten que la vivienda actúe como un motor importante para el desarrollo sostenible y la economía.

Asimismo, actuando sobre la provisión de vivienda se puede influir en el mercado y, a su vez, en otros factores relacionados (como el empleo). En este sentido, la escala de la oferta de vivienda se considera fundamental, ya que afecta los precios de la vivienda y el desempeño general del mercado y, por lo tanto, actuando aquí se mejora no sólo la disponibilidad de viviendas, sino su asequibilidad, la situación económica y laboral de las familias, se reduce la pobreza y las desigualdades.

Es más, hay que tener en cuenta que la vivienda no es una entidad discreta[30]. La producción de vivienda es parte del sector de la construcción, la inversión en vivienda es parte de la formación de capital general, la propiedad residencial es parte del sector inmobiliario, la

[29]Tibaijuka, A. K. (2009) Building Prosperity: Housing and Economic Development, Earthscan, London-Sterling, VA
[30]"Housing Policy Matters", Shlomo Angel, Oxford: Oxford University Press,2000

financiación de la vivienda es parte del sector financiero, los subsidios de vivienda son parte de los gastos de bienestar social, y el desarrollo residencial es una parte del desarrollo urbano. También la eficiencia energética de los edificios se relaciona con el sector energético, y el confort, habitabilidad y saneamiento de la vivienda se relaciona con la salud y el bienestar. Son, sin duda, partes grandes, pero siguen siendo partes de muchos todos más grandes, cada uno con su propio conjunto de políticas.

La vivienda en el contexto de la Covid-19

La pandemia de la Covid-19 ha puesto aún más de relieve la necesidad de una vivienda adecuada como requisito indispensable para la salud, bienestar, seguridad, y punto de inflexión para salir de o proteger de situaciones de pobreza.

El impacto de la Covid-19 se ha distribuido de manera muy desigual, lo que refleja jerarquías y desigualdades preexistentes. Las tasas de infección son significativamente más altas entre las minorías y otros grupos vulnerables con condiciones de vivienda inadecuadas que han contribuido a una mortalidad y morbilidad excesivas y en gran medida prevenibles.31

La vivienda se ha convertido en una defensa clave contra la Covid-19. En el pico de la respuesta de emergencia, los gobiernos pidieron u ordenaron a más de 3.900 millones de personas -la mitad de la población mundial- que se quedaran en casa.

Sin embargo, la mayoría de las comunidades pobres carecen de viviendas adecuadas, y en los asentamientos informales y las viviendas colectivas o deficientes el distanciamiento físico, que es el objetivo buscado con las órdenes de confinamiento en casa, es difícil de lograr. Para las personas sin hogar, que viven en situaciones de calle o en campamentos o tiendas de campaña, no hay ningún lugar donde esconderse del virus. Millones de personas carecen de acceso adecuado a agua y saneamiento para seguir las recomendaciones de higiene. Y, como resultado de las órdenes de quedarse en casa, un número cada vez mayor de mujeres y niños se han convertido en víctimas de abuso doméstico, por lo que para ellos la vivienda no es “segura”.

Existen multitud de medidas positivas posibles para ayudar a paliar estas carencias, como proporcionar instalaciones de agua y saneamiento para los asentamientos informales, encontrar viviendas temporales para las poblaciones sin hogar, o prevenir los desalojos a través de prohibiciones locales, regionales o nacionales. Muchos estados aumentaron o establecieron nuevas transferencias sociales a los hogares para ayudarlos a cubrir el alquiler, la hipoteca y otros costos para su supervivencia, o prohibieron los cortes de servicios públicos para prevenir la pobreza energética y garantizar el acceso continuo a servicios básicos.

Sin embargo, muchas de estas medidas temporales de mitigación ya han llegado a su fin o pronto lo harán, por lo que se espera un aumento importante en los desalojos, la pobreza, la

[31]Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living : note / by the Secretary-General UN. Secretary-General and UN. Human Rights Council. Special Rapporteur on Adequate Housinghttps://digitallibrary.un.org/record/3884772?ln=en

falta de vivienda y, finalmente, la mortalidad. Además, muchos millones de personas, especialmente inquilinos y pequeños propietarios, corren el riesgo de perder su hogar debido al impacto económico de la pandemia.

La crisis de Covid19 también ha contribuido a una desaceleración global en la producción de bienes, materiales y unidades de vivienda en general. Poniendo más tensión en la provisión global de vivienda durante y en los años posteriores a la crisis debido a la escasez global de materiales y elementos de construcción.

Las medidas temporales de mitigación adoptadas por los gobiernos estatales y locales demuestran que las leyes y políticas nacionales pueden modificarse o interpretarse para proteger mejor el derecho a la vivienda. Lo que se necesita es voluntad política para convertir las medidas temporales en soluciones más permanentes que aseguren la protección y realización del derecho a una vivienda adecuada para todos.

En este sentido, las políticas y fondos de recuperación post-pandemia suponen una oportunidad única para implementar medidas especiales para garantizar que los grupos que han sido objeto de discriminación y marginación sistémica se beneficien de las medidas de respuesta y recuperación, medidas inclusivas y que no dejen a nadie atrás.

BARRERAS PARA LA ASEQUIBILIDAD DE LA VIVIENDA

El acceso a la vivienda se ha convertido en un problema global, multifactorial y multinivel. Es el resultado de dificultades y barreras diversas, todas entrelazadas e interrelacionadas, y con diferentes caras según la idiosincrasia de cada lugar.

Estas dificultades y obstáculos son diversos pero repetidos en muchas situaciones, a pesar de las diferentes culturas, los diferentes desarrollos económicos y las situaciones sociales existentes.

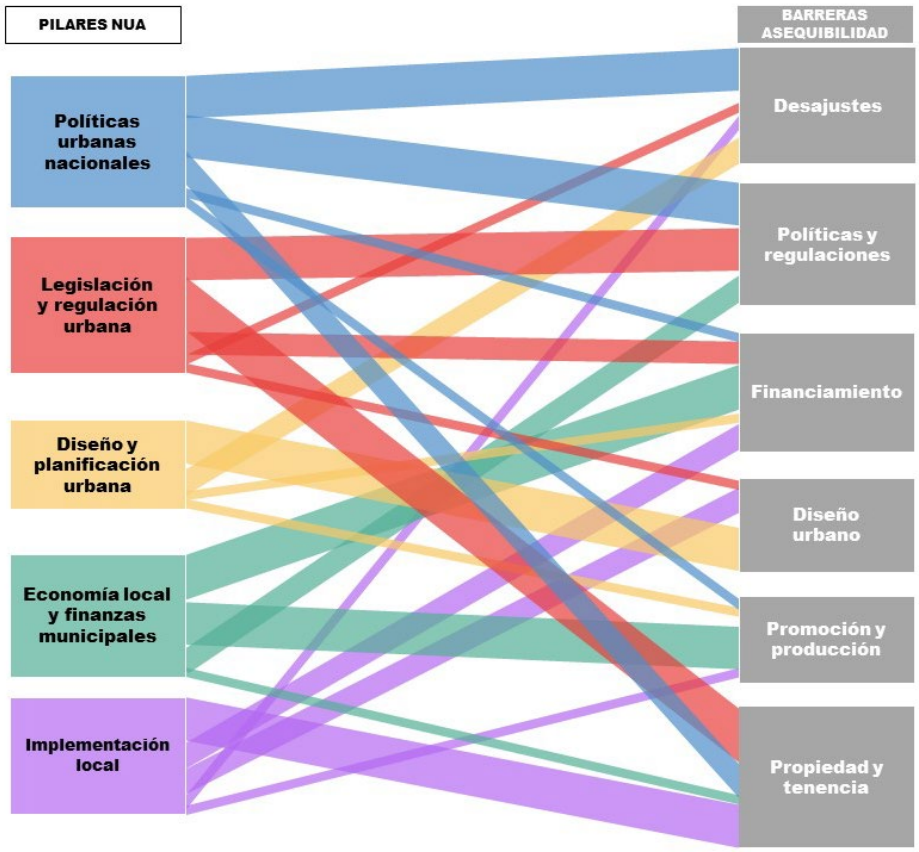
Aceptando esto, en 2018 la Unión Internationale des Architectes (UIA) eligió a la cuidad de Madrid para albergar el Primer *UIA Housing International Forum, Removing barriers to Affordable Housing*, entre el 17 y el 20 de mayo de 2022.

Este Foro se concibe como un importante evento mundial para el debate sobre el tema de la vivienda, particularmente en relación a su asequibilidad, desde una perspectiva de derechos humanos. Con el objetivo de generar un marco colaborativo y ser un lugar de encuentro global para establecer propuestas concretas sobre el estado actual de la vivienda y posibles líneas de actuación a medio y largo plazo, con un enfoque inclusivo, transversal y holístico para analizar las barreras y sus soluciones a nivel mundial.

Como parte del proceso hacia el Foro se ha impulsado este análisis exhaustivo sobre la situación global de la vivienda, en particular con una mirada hacia la asequibilidad. A continuación, se expondrán los elementos más frecuentes que se encuentran a nivel global y a diferentes escalas y que pueden suponer una barrera para el acceso a una vivienda adecuada y asequible, ordenados en torno a seis grandes ámbitos:

- Desajustes entre las necesidades, demanda y oferta de vivienda
- Financiaciones
- Políticas, regulaciones y legislación
- Promoción y producción de vivienda
- Propiedad y tenencia
- Diseño y desarrollo urbano

Cabe señalar que, aunque se haga una abstracción para poder explicar cada una de estas barreras por separado, no son elementos que actúen de manera aislada, sino que deben entenderse como diferentes aspectos de un problema multifactorial.



En este gráfico se entiende cómo se relacionan los pilares que establece la Nueva Agenda Urbana con los conjuntos de barreras descritos. Cada uno de estos pilares contribuye de manera directa a salvar o mejorar alguna de las barreras para acceder a una vivienda asequible, e, igualmente, contribuye de manera indirecta a mejorar otras.

Por último, en el Anexo III se han identificado algunas estrategias de éxito que han funcionado en determinadas situaciones o contextos y que, según el caso, podrían ser replicables. Muchos de estos ejemplos abordan varias de las barreras mencionadas en una misma intervención, ya que es precisamente esta una de las claves para una estrategia de vivienda exitosa, coordinar acciones multifactoriales para abordar el problema en su conjunto.

1. DESAJUSTES (NECESIDADES, DEMANDA Y OFERTA DE VIVIENDA)

El objetivo de que todas las personas cuenten con acceso a una vivienda adecuada depende en gran medida del equilibrio que pueda existir entre el tipo de vivienda que se requiere y el tipo de vivienda que se produce en un contexto determinado.

En muchos contextos, por diversas razones, el ritmo de construcción de nuevas viviendas y/o adaptación de viviendas existentes no es suficiente para suplir las necesidades de las sociedades, creando desequilibrios que pueden tender a incrementarse o hacerse crónicos.

En otros casos, de manera más frecuente, lo que se observa es un desencuentro entre el tipo de viviendas que el mercado es capaz de ofrecer, incluyendo las viviendas nuevas generadas y las viviendas existentes. Estas no se adaptan a las condiciones de demanda, generando muchas veces situaciones donde, a pesar de contar con un parque de viviendas suficientes, existe una parte importante de la población que no puede o no quiere acceder a ellas, dando lugar a la existencia de viviendas vacías en contextos con alta demanda. Por ejemplo, entre los países de la OECD, 42 millones de sus 426 millones de viviendas están vacías, donde Japón encabeza la lista en cuanto a porcentaje, con un 13.6% de viviendas vacías[32].

1.1. La vivienda que se produce y la vivienda que se necesita

En lugares en donde no existen serias limitaciones desde el punto de vista de la producción, el desajuste principal y más obvio entre oferta y demanda tiene que ver con el precio de las viviendas: las viviendas existen –o en todo caso, existe la posibilidad de edificarlas o mejorarlas– pero no así la capacidad de las familias para adquirir o alquilar esas viviendas, así como tampoco existe la capacidad de los mercados financieros de ofrecer posibilidades para facilitar que todas las personas puedan acceder a ellas.

La respuesta principal desde el punto de vista de la oferta ha sido enfocar los esfuerzos en la reducción de los costos, dando lugar, en ciertas ocasiones, a otros tipos de desencuentros y desequilibrios. El más extendido es el de construir viviendas en aquellos lugares donde el suelo es más barato –esto es, generalmente, alejado de los centros de trabajo y comercios, con un acceso mínimo a los servicios, con dificultades de acceso o en terrenos inadecuados-, generando problemas de sostenibilidad urbana de diferente naturaleza. Es decir, viviendas que se construyen no dónde más se necesitan, sino donde el factor suelo, que tiene un peso importante en el costo final de la vivienda, es más asequible.

Otra práctica frecuente enfocada en incidir en los costos de la vivienda se orienta hacia la reducción de los tamaños de las viviendas o de sus calidades constructivas. Viviendas que pueden resultar más asequibles, pero eventualmente inadecuadas, bien sea porque no cuentan con espacios suficientes, o bien porque sus niveles de confort acústico y térmico, iluminación y ventilación no son apropiados.

Adicionalmente, en pro de reducir los costos a través de las economías de escala, se desarrollan viviendas de diseños repetitivos, anónimos, con limitadas capacidades de

[32] https://stats.oecd.org/

adaptación y apropiación cultural. Diseños que, eventualmente, pueden conducir a dinámicas de marginación y exclusión social de sus habitantes.

Principales barreras asociadas

En relación con la diferencia entre vivienda que se produce y vivienda que se necesita.

- Como se ha señalado, la experiencia de los últimos años en la mayoría de los países en los que se ha venido implementando el "enfoque facilitador" en materia de políticas de vivienda, ha demostrado que el mercado, por sí solo, es incapaz de generar soluciones viables y sostenibles para garantizar la asequibilidad a una vivienda adecuada a todas las personas. La producción de viviendas se orienta, en la mayoría de los casos, hacia aquellos sectores que son capaces de cubrir los costos de la vivienda y que son, mayormente, quienes menos necesidad tienen.

  Equilibrar la demanda con la producción debe ser, por tanto, uno de los objetivos explícitos de las políticas de vivienda, y un elemento central en la intervención, directa o indirecta, de los estados en esas políticas.

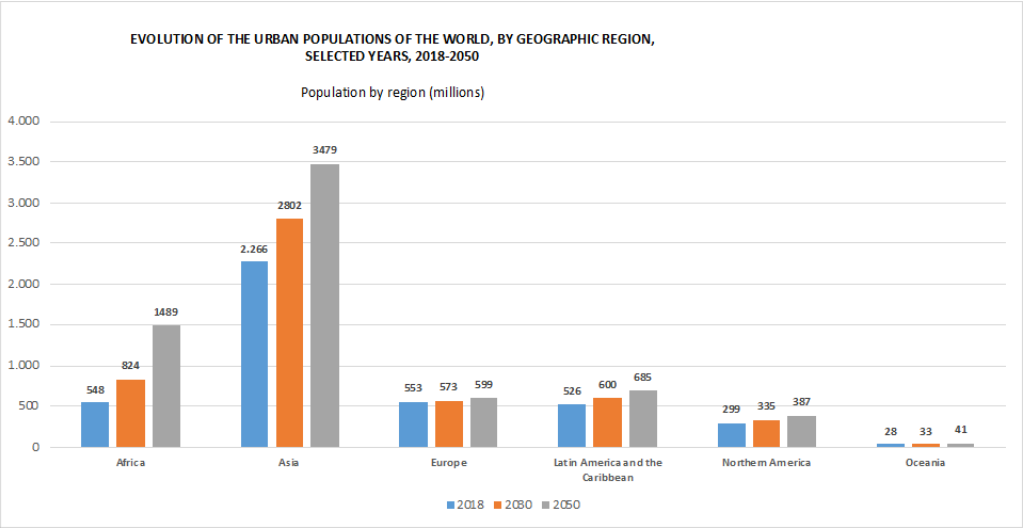
  De forma derivada, los desencuentros entre las viviendas que se necesitan y las que se producen, bien sea en lo referente a su localización, a su costo, a su forma y a su calidad, entre otros, difícilmente podrá ser resuelto si las políticas no colocan en el centro a las necesidades reales.

  Además, es importante señalar que sin la producción y actualización de datos y evidencia adecuados, en particular por parte de los gobiernos, no será posible planificar adecuadamente dichas políticas.

1.2. Cambios demográficos e impacto en la vivienda

Más allá de las condiciones vinculadas al costo de la vivienda, hay algunos factores que tienen una incidencia significativa en el desencuentro entre demanda y oferta de vivienda asequible.

El primero de ellos es el crecimiento demográfico acelerado, vinculado históricamente con el crecimiento urbano. Como se ha señalado anteriormente, a pesar de que algunos contextos presentan hoy en día crecimientos poblacionales y tasas de urbanización muy estables, en gran parte del mundo el crecimiento de la población urbana se encuentra en fases incipientes. Por ejemplo, se espera que las ciudades africanas verán duplicar su población urbana en los próximos 30 años.



Crecimiento de población por regiones: 2018-2050

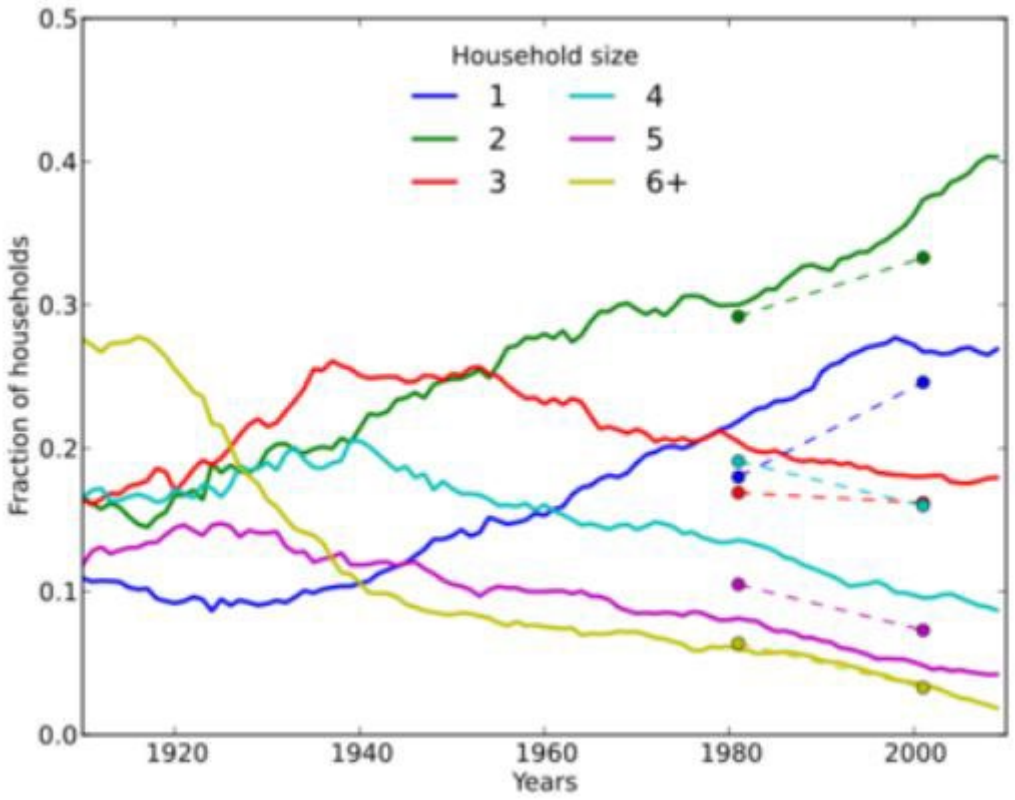
Fuente: gráfico de elaboración propia a partir de datos del United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision

Este crecimiento urbano acelerado coincide, en muchos casos, con una falta de planificación y/o desarrollo de las capacidades productivas referidas al urbanismo en general y a las viviendas adecuadas en particular; y este desacople se encuentra en el origen del crecimiento de los asentamientos informales, donde predominan las viviendas inadecuadas.

Por otro lado, los contextos en los que el crecimiento urbano se muestra estable y no tan acelerado, otros cambios demográficos también inciden en la situación habitacional, como el cambio del modelo de estructura familiar. De la familia "clásica"[33], que sirvió de modelo para el diseño de muchas políticas, programas y proyectos de vivienda, ha habido un cambio progresivo en las últimas décadas hacia una mayor relevancia de otros modelos diferentes de unidades familiares con necesidades específicas en relación con los espacios de las viviendas. La tendencia muestra un número creciente de hogares unipersonales, de parejas sin hijos, o familias monoparentales, entre otros, y una disminución del número de hijos por familia o del número de ocupantes por vivienda, en general.

[33] Desde una perspectiva global, esta familia clásica podría no aplicarse de la misma manera a los diferentes contextos de países y regiones, aunque la tendencia hacia tasas de ocupación más bajas es bastante global.
Estas 2 plataformas muestran datos del tamaño promedio del hogar por país y la evolución del tamaño del hogar por año para ilustrar la variación en el tamaño del hogar por país o por región desde un contexto global:

- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2019). Base de datos sobre el tamaño y la composición de los hogares 2019: https://population.un.org/Household/index.html#/countries/840
- Laboratorio de Datos Globales. Base de datos del área GDL (4.0): https://globaldatalab.org/areadata/hhsize/



Evolución del número de ocupantes por vivienda en Australia en los últimos 100 años[34]

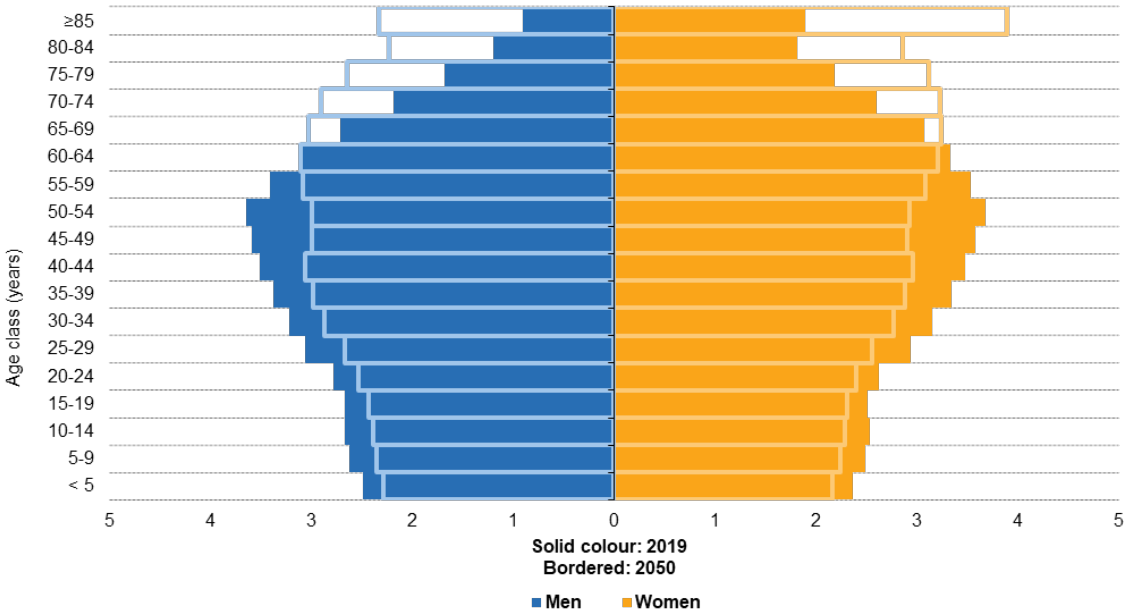
Fuente: Geard, Nicholas & Mccaw, James & Dorin, Alan & Korb, Kevin & Mcvernon, Jodie. (2013). Synthetic Population Dynamics: A Model of Household Demography. JASSS. 16. 10.18564/jasss.2098.

El envejecimiento de la población es otro elemento a considerar. A medida que las poblaciones se van haciendo mayores, las necesidades espaciales de la vivienda también se van modificando. Por ejemplo, viviendas de gran tamaño que en un momento acogieron familias numerosas, que van quedando parcialmente en desuso cuando los hijos se independizan. Tendencia que va a mantenerse en las próximas décadas con el envejecimiento progresivo de la población, más acuciado en regiones geográficas que ya pasaron hace unas décadas su transición o explosión demográfica –con la disminución drástica de las tasas de mortalidad y, posteriormente, natalidad-, como Europa o América.

Además, las personas mayores y de edad avanzada se enfrentan a retos cada vez mayores a la hora de encontrar una vivienda adecuada que se adapte a sus necesidades cambiantes. Estos desafíos a menudo incluyen dificultades para encontrar viviendas asequibles; capacidad para permitirse el mantenimiento necesario y los cambios de adaptación; acceso limitado o barreras a la movilidad; brechas potenciales en la disponibilidad de servicios de apoyo apropiados, como atención domiciliaria e información. Por ejemplo, un informe publicado por el Censo Nacional y el Departamento de Salud de EEUU destacó que solo el 10 % de todos los hogares de EEUU estaban preparados para población envejecida, según los datos de 2011. Los criterios para determinar una casa adecuada para esta población incluían: una entrada sin

[34] Australia es solo un ejemplo de esta tendencia de variación de hogares. Se observan tendencias similares en Europa occidental y América del Norte, pero el contexto mundial es diferente (ver nota previa).

escalones, un dormitorio y un baño completo en el primer piso y al menos un baño adaptado para ser accesible[35].



Pirámide de población de Europa en 2019 y proyección a 2050, en porcentaje

Fuente: Eurostat 2020

Actualmente hay 727 millones de personas de 65 años o más en el mundo y se estima que el número se duplicará a más de 1500 millones para 2050. Esto significará que el 16 % de la población mundial tendrá 65 años o más en comparación con el 9 % actual.[36]

El crecimiento de la población de edad avanzada alterará la composición de las pirámides de población en regiones donde el crecimiento de la población general no será tan pronunciado y donde las personas de edad ya han estado creciendo durante las últimas tres décadas, como Asia o América Latina y el Caribe. Estas regiones verán un envejecimiento general de sus poblaciones, con el porcentaje de personas mayores en sus poblaciones duplicándose en los próximos 30 años, del 9 al 18 por ciento en Asia y del 9 al 19 por ciento en América Latina y el Caribe. El caso más sintomático se encuentra en regiones donde el porcentaje de población mayor ya es alto, como América del Norte y Europa.

Principales barreras asociadas

En relación con los cambios demográficos.

- Las edificaciones de viviendas muchas veces suelen hacerse con materiales y diseños que aspiran a permanecer en el tiempo y, por tanto, en ocasiones tienden a ser poco flexibles y adaptables. Esta condición se acentúa en ocasiones en la construcción de viviendas asequibles por el empleo de tecnologías que abaratan los costos, como, por

[35] Current Population Report - Old Housing, New Needs: Are U.S. Homes Ready for an Aging Population?, 2020 - https://www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2020/demo/p23-217.pdf
[36] UN DESA, World Population Prospect, 2019

ejemplo, los paneles de hormigón armado, cuya adaptación a otros usos y formas resulta muy compleja.

- Dada la enorme inversión pública requerida para la provisión de viviendas en contextos de rápido crecimiento urbano, la única forma de abordar esta problemática es desde una perspectiva de análisis de costo–beneficio a mediano y largo plazo: es mucho más económico invertir en un desarrollo urbano ordenado que corregir y enmendar, en el mediano plazo, los desajustes generados por el crecimiento urbano anárquico, incluidos los asentamientos informales y las viviendas inadecuadas.

  Además, dado que la asequibilidad no solo incluye la fase de construcción de los edificios sino también la fase de operaciones, también hay que tener en cuenta la necesidad de mejorar la vida útil de la vivienda utilizando materiales de construcción que aseguren una menor ganancia de calor y frío, así como el uso de estrategias pasivas y activas para reducir costes de los servicios -específicamente el consumo de energía, agua, gestión de residuos y mantenimiento de los edificios- con el fin de garantizar una vivienda asequible durante todo el ciclo de vida del edificio.

1.3. Nuevos enfoques y demandas

De forma similar a lo expresado en el apartado anterior, los últimos años han visto incrementar la relevancia de algunos temas asociados directamente con la vivienda y que en ciertas ocasiones muestra el desajuste entre las necesidades específicas y la vivienda que se produce.

El primer tema que ha venido siendo abordado es la adecuación de los espacios para personas con algún tipo de discapacidad o necesidad específica. Si bien a nivel global se han realizado grandes avances en relación a la inclusión de parámetros constructivos y de diseño para personas con necesidades especiales, generalmente este enfoque se aplica a los espacios públicos, los usos colectivos y las áreas comunes de las edificaciones, y en muy pocos casos abarca el diseño interior de las viviendas.

Otro elemento que ha venido siendo puesto en relevancia es el enfoque de género asociado al diseño y construcción de las viviendas[37]. Bajo esta perspectiva se presentan un conjunto de propuestas que buscan, por un lado, acabar con la configuración de los espacios en relación con los roles tradicionalmente asignados a hombres y mujeres, y por otro lado, facilitar a través del diseño, la ejecución de labores domésticas y de cuidados, que siguen siendo ejecutadas fundamentalmente por las mujeres; se trata de generar espacios que promuevan la conciliación y una mayor corresponsabilidad en las tareas domésticas y de cuidados de forma que se puedan generar relaciones más igualitarias dentro de las propias viviendas.

Un enfoque de género también es urgente en otros temas como la seguridad de la tenencia. En la actualidad, las mujeres poseen menos tierras privadas que los hombres a nivel global y,

[37] UN-Habitat "Her city"https://hercity.unhabitat.org/
UN-Habitat (2014). Women and Housing: Towards inclusive cities
https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Women%20and%20Housing%20Book.pdf

en algunos contextos, tan poco como el 2 por ciento de las tierras. La falta de seguridad en la tenencia de la vivienda y la tierra afecta a millones de personas en todo el mundo, pero las mujeres enfrentan privaciones más duras con algunas tradiciones y costumbres que les niegan derechos directos a la propiedad. Esto se traduce en políticas y leyes que impiden que las mujeres compren tierras directamente, tengan una casa a su nombre o tengan control sobre la toma de decisiones en materia de tierras y vivienda. Por esto, se requiere un cambio de paradigma, aprobando nuevas leyes y normas, o modificando sustancialmente las existentes, para proteger este derecho de las mujeres, así como desarrollando mecanismos alternativos de propiedad y tenencia -así como de financiamiento- que sean verdaderamente accesibles para las todos los que más lo necesitan[38].

Por su parte, el Cambio Climático ha venido emergiendo como un tema transversal que abarca diversos aspectos directamente vinculados con la vivienda. Se trata, por un lado, de cómo las edificaciones pueden de alguna manera ayudar a mitigar el cambio climático, y, por tanto, como las políticas y programas de vivienda deben necesariamente incorporar medidas en este sentido. Pero también, desde una perspectiva de demanda, se trata de comprender cómo el cambio climático exigirá viviendas más resistentes, más eficientes energéticamente y climáticamente adecuadas. La vivienda es el refugio más básico para las personas y será, con toda certeza, la primera barrera de defensa frente a las transformaciones que ya se comienzan a manifestar en el mundo vinculadas con el cambio climático. Las viviendas tendrán que estar mejor preparadas desde un punto de vista térmico, para poder responder a cambios de temperaturas más intensos, y deberán, además, estar mejor preparadas para afrontar los riesgos derivados de catástrofes naturales (inundaciones, huracanes, sequías extremas, entre otros).

Un último elemento de análisis sobre este apartado ha sido puesto de manifiesto en el confinamiento que la mayor parte de la población mundial ha tenido que experimentar, en mayor o menor medida, en los últimos dos años como consecuencia de la epidemia de COVID-19. La necesidad de trasladar parte de las actividades cotidianas que habitualmente tenían lugar fuera de la vivienda –la oficina, la escuela, la recreación– a su interior, ha hecho reflexionar, entre otros elementos, sobre el rol que cumple la vivienda en relación con la salud física y mental de sus habitantes.

Principales barreras asociadas

En relación con los nuevos enfoques y demandas.

- Los nuevos enfoques y demandas representan un cambio de paradigma que aún debe terminar de asumirse desde los principales actores involucrados en la implementación, incluidas entidades públicas y privadas, instituciones de investigación, el sector inmobiliario y el de la construcción, así como la sociedad civil. Es decir, todos los diferentes espacios que tienen incidencia en el sector vivienda, desde los gremios profesionales –arquitectos incluidos–, que deben hacer mayores esfuerzos por sensibilizar a sus miembros, la propia ciudadanía, que debe contar con

[38] Ver capítulos 3. Financiaciones y 6. Propiedad y tenencia

información suficiente y adecuada, hasta los responsables políticos, que son quienes, en última instancia, tienen el poder de introducir cambios en las normativas y leyes. Y, si incluimos la producción de materiales de construcción, esto incluye también constructores, organizaciones de investigación y desarrollo y laboratorios y empresas de materiales.

- La inclusión de estas dimensiones en el diseño y construcción de las viviendas tiene, necesariamente, un impacto sobre el costo de las viviendas. Por tanto, los caminos para hacer factible su implementación pasan por diseñar políticas e incentivos que premien a los promotores, actores y administraciones que opten por estos enfoques.

2. POLÍTICAS Y REGULACIONES (POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN)

2.1. Marcos globales

Como se ha mencionado en los primeros capítulos del reporte, desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos hasta nuestros días, el tema del derecho a una vivienda adecuada ha ocupado un lugar significativo en muchos de los acuerdos globales firmados en el marco de las Naciones Unidas y otras instituciones globales. Particular relevancia tiene el tema en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en las diferentes Declaraciones Finales y Agendas de las conferencias Habitat (Declaración de Vancouver, Declaración de Estambul y Nueva Agenda Urbana de Quito) y, más recientemente, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye una meta específica sobre acceso a la vivienda adecuada[39].

En términos generales, los acuerdos globales entienden la vivienda desde una perspectiva de derecho, aunque en el caso particular de la Nueva Agenda Urbana se avanza en propuestas más específicas relacionadas con políticas y programas.

Un elemento particular de las Agendas es el llamado a reconocer en los marcos legales de los países el Derecho a la Vivienda como un derecho explícito.

Principales barreras asociadas:

En relación con los acuerdos globales:

- Como sucede con muchas otras agendas globales, a excepción hecha de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los resultados de estas declaraciones y agendas que específicamente abordan el tema de la vivienda, suelen ser no-vinculantes, es decir, que no "obligan" legalmente a los firmantes. Si bien se han hecho esfuerzos para conocer qué avances realizan los países en determinadas materias –como, por ejemplo, el mecanismo de reportes obligatorios y voluntarios de progreso en determinadas agendas–, lo cierto es que aun en muchas ocasiones las agendas globales carecen de mecanismos efectivos para su implementación.
- En las últimas décadas, los procesos de descentralización también han transferido mayores responsabilidades administrativas a los gobiernos locales y subnacionales. Esto, a su vez, ha significado que las obligaciones de los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos dependan cada vez más de la implementación por parte de los niveles inferiores de gobierno. Como afirmó la antigua Relatora Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, Leilani Farha, en su informe sobre las funciones de los niveles de gobierno local y subnacional, "si bien la descentralización puede tener ventajas significativas, siempre debe guiarse por los derechos humanos. Los gobiernos locales y subnacionales deben ser conscientes y responsables de las obligaciones de derechos humanos que van de la mano con sus

[39] Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, Meta 11.1: "Para 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales."

crecientes responsabilidades y los Estados deben asegurarse de tener la capacidad y los recursos necesarios para cumplir con esas obligaciones”[40].

2.2. Políticas públicas de vivienda

La vivienda, como hemos mencionado, es un tema sensible que frecuentemente tiene un papel relevante en la discusión política. Como se mencionó en el primer capítulo, más de 100 países a nivel global cuentan con algún tipo de política de vivienda. Sin embargo, muchos de estas políticas carecen de un enfoque integral, y en muchos casos tampoco se hace un abordaje específico sobre la vivienda asequible.

Desde la adopción por parte de la mayoría de los contextos del “enfoque facilitador”, las políticas han alcanzado un rol más fundamental, pues es en el espacio de la política donde se busca alcanzar los acuerdos necesarios entre los diferentes actores. Se espera que las leyes, planes y programas sean, en cierto modo, derivados de ese consenso superior.

Por otro lado, las políticas de vivienda no necesariamente se circunscriben al ámbito sectorial. Como se ha mencionado, la transversalidad del sector hace necesario una aproximación retroalimentada: por un lado, la construcción de políticas de vivienda con una perspectiva amplia e integral, y por otro la imbricación del tema vivienda en políticas sectoriales diferentes, como puede ser el sector financiero, el desarrollo urbano, la industria, etc. De la misma manera que cada vez es más frecuente hablar de género o cambio climático en las políticas de vivienda, por ejemplo, también es más frecuente encontrar referencias a la vivienda en las políticas sectoriales de salud o en las políticas de movilidad.

Un elemento fundamental del desarrollo de políticas de vivienda tiene que ver con el rol asignado a los niveles de gobierno de ámbito subnacional (regiones, estados, provincias). Dependiendo de las diferentes formas de administración de los gobiernos, y qué tipo de competencias se asignan a cada nivel de gobierno dentro de los marcos constitucionales, los gobiernos subnacionales pueden jugar un rol más o menos relevante en el desarrollo del sector. En aquellos estados que se organizan bajo modelos federales o que se caracterizan por un nivel avanzado de descentralización, es frecuente que las competencias directas en materia de vivienda se localicen en los niveles subnacionales. Ello ha impulsado que desde ese nivel se vengan desarrollando las políticas, o que, en algunos casos, se puedan desarrollar políticas de elementos que tienen una incidencia directa en la asequibilidad, como por ejemplo el suelo o el desarrollo urbano, entre otros.

Otro elemento fundamental es el rol que, dentro de las políticas, se asignan a los gobiernos locales. SI bien los municipios no suelen tener funciones legislativas que puedan determinar las políticas, ellos aportan elementos fundamentales en el desarrollo del sector. Además de estar en primera línea en el abordaje de los problemas que confrontan los ciudadanos, los municipios frecuentemente son los encargados de elaborar los planes urbanos, dotar de servicios básicos y organizar la movilidad y el trasporte. Y, en muchos casos, también de

---

40 https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session28/Documents/A_HRC_28_62_ENG.doc

proveer el suelo sobre el que se asientan las viviendas. Los gobiernos locales son, igualmente, responsables de implementar procesos de regeneración y mejora urbana, así como del mejoramiento de asentamientos informales, que, como se ha destacado, pueden tener un rol estratégico para proveer de vivienda adecuada asequible a los sectores menos favorecidos. También son responsables de otorgar los permisos de construcción y de habitabilidad de las viviendas.

Principales barreras asociadas:

En relación con las políticas de la vivienda asequible:

- Las políticas públicas de vivienda, en muchas ocasiones, carecen de mecanismos efectivos para trascender el propio sector e integrarse en otras políticas sectoriales. La gestión gubernamental compartimentada sigue siendo la norma y no la excepción. Incluso, en casos en los que las políticas de vivienda son capaces de integrar elementos de otros sectores, no siempre los responsables de esos sectores le asignan la relevancia requerida.
- Las políticas sectoriales de vivienda requieren de planes a mediano y largo plazo para su implementación. Frecuentemente, el debate político sobre un tema tan sensible a la población, hace que se opte por medidas cuyos resultados a corto plazo pueden parecer efectivos, pero que en el mediano y largo plazo se muestran o bien insostenibles, o incluso contraproducentes. Un ejemplo muy claro de ello son las políticas y programas que favorecen la construcción de nuevas viviendas en terrenos alejados de los centros urbanos, donde el suelo es más barato. A corto plazo, permitirá quizás poner en el mercado un mayor número de viviendas, pero en el mediano y largo plazo probablemente constituirá un problema en términos de sostenibilidad urbana.
- Alcanzar consensos en ámbitos tan complejos como la vivienda no siempre está en la mano de los gobiernos. En muchas ocasiones, la falta de la cultura del consenso y de la participación, constituye una limitación para el impulso de políticas de vivienda efectivas y con el grado de transversalidad requerido.

En relación con las políticas subnacionales y el rol de los gobiernos locales:

- Los marcos constitucionales plantean modalidades diferenciadas de la administración gubernamental, así como de las competencias para elaborar e implementar políticas públicas. En aquellos casos donde las competencias están distribuidas en diferentes niveles de gobierno, resulta muy complejo la coordinación efectiva de todas las instancias involucradas.
- Aunque los gobiernos subnacionales y locales se consideran fundamentales para la implementación efectiva de las políticas urbanas, y particularmente las políticas de vivienda, no siempre sus opiniones son escuchadas desde los gobiernos centrales en la definición de las políticas. Es por esta razón que muchas veces las políticas de vivienda se implementan desde los gobiernos centrales sin la colaboración necesaria

de los gobiernos subnacionales. Contar con una aproximación multinivel, con espacios de participación que integren los diferentes gobiernos en estrategias consensuadas, resulta necesario para aumentar las herramientas de abordaje a la problemática de la vivienda.

- Si bien los gobiernos subnacionales y locales tienen asignadas competencias y responsabilidades en el ámbito de la vivienda y similares, muchas veces esta asignación de responsabilidades y competencias no está alineada con la dotación presupuestaria, o con la capacidad institucional requerida para abordar los planes y programas. Si bien es cierto que en muchas ocasiones los gobiernos nacionales tampoco cuentan con recursos suficientes, ellos están mejor posicionados para generarlos, a través de mecanismos financieros y de políticas.

2.3. Leyes y regulaciones

Como se ha explicado anteriormente, el Derecho a la Vivienda aparece reflejado, con algunas diferencias, en gran parte de los marcos constitucionales y jurídicos de los países a nivel global. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta inclusión se hace desde una perspectiva de derecho subjetivo, es decir, un derecho que los estados no están forzados por ley a garantizar –como puede ser la educación pública. En este sentido, las leyes y regulaciones juegan un papel primordial en el establecimiento del marco que permitiría, eventualmente, convertir el derecho subjetivo en un derecho objetivo.

En las últimas décadas, con la adopción del "enfoque facilitador" en las políticas de vivienda en la mayoría de los países, las leyes y regulaciones han adquirido incluso un carácter más relevante que los propios planes y programas sectoriales, pues es a través de ellas que los diversos actores, y particularmente los actores privados, tienen mayor o menor capacidad de intervenir. Las leyes y regulaciones determinan, en última instancia, los incentivos que tienen los diferentes actores a participar activamente en el mercado de la vivienda.

Las leyes y regulaciones abarcan prácticamente todo el espectro de elementos que intervienen en la producción y asequibilidad a la vivienda: abordan temas financieros, regulan los mecanismos hipotecarios y otros sistemas de préstamo y ahorro, definen muchas veces los parámetros básicos de habitabilidad, permiten controlar la calidad de los materiales y sistemas constructivos y establecen criterios para la seguridad de las edificaciones. Las leyes y regulaciones juegan también un papel fundamental en la preservación del derecho a la vivienda, por ejemplo, en ámbitos referidos a la regulación de los desalojos.

Un elemento fundamental para el adecuado desarrollo del sector son los marcos legales y regulatorios que intervienen sobre los procesos de planificación, ordenación y desarrollo urbano. Los planes urbanísticos, que habitualmente con de obligatorio cumplimiento, tienen un peso importante al definir diversos aspectos directamente vinculados con la vivienda adecuada, como, por ejemplo, la localización cercana a los centros de trabajo y a los equipamientos y servicios urbanos, la provisión de servicios básicos –agua potable, energía, saneamiento-, el transporte público o los espacios verdes, entre otros. Igualmente, cumplen un rol primordial al definir el modelo de ciudad, a través de la definición de las densidades de

ocupación, de los tipos e intensidades de uso de suelo y de la proporción entre espacio público y espacio privado. En el caso de la vivienda adecuada, además, en muchos contextos, la planificación urbana determina específicamente la cantidad y localización del suelo en el que se desarrolla la vivienda social.

Principales barreras asociadas

En relación con las leyes y regulaciones:

- Algunos países han sido reticentes a incluir el Derecho a la Vivienda dentro de sus marcos constitucionales. Esta reticencia se debe, en la mayoría de los casos, al carácter difuso que se suele asignar a este derecho; es decir, un derecho que no corresponde a los gobiernos garantizar plenamente, o proveer directamente, excepto bajo ciertas circunstancias establecidas claramente en el marco legal, y que tienen, en todo caso, un carácter -si se quiere- "defensivo" del derecho. Sin embargo, la inclusión del Derecho a la Vivienda en los marcos constitucionales constituye un elemento clave en el posicionamiento del tema en la esfera de la discusión política.
- Otra limitación existente en relación con las leyes y regulaciones tiene que ver con las discrepancias entre marcos regulatorios que abordan diferentes aspectos vinculados con la vivienda y que, en ocasiones, dificultan su implementación. Por ejemplo, las leyes que regulan los mercados hipotecarios, que eventualmente pueden entrar en contradicción con las leyes que regulan las formas de propiedad. La falta de una aproximación integral en la definición de leyes y regulaciones puede, ciertamente, dificultar la implementación de políticas y programas integrales.

En relación con el planeamiento y regulación urbana:

- La principal barrera asociada con el planeamiento urbano es la limitada capacidad que tienen los planes de determinar el desarrollo de las ciudades y asentamientos urbanos en algunos contextos. Si bien los planes urbanos existen en gran parte de las ciudades del mundo, el desarrollo de éstas no siempre se orienta de acuerdo con lo establecido en los planes. Esta disparidad se puede deber, entre otras razones, a la existencia de marcos legales débiles que no promueven la aplicación efectiva de las leyes y normas, a la falta de capacidades institucionales para el control del desarrollo urbano, a las precarias condiciones económicas y financieras de las ciudades que limitan su capacidad de intervención efectiva o, incluso, a factores culturales.
- Otro elemento importante es que no siempre los planes urbanos incluyen aspectos relacionados con la vivienda social. Incluso en aquellos marcos legislativos que promueven la inclusión de, por ejemplo, cesión de suelo para el desarrollo de viviendas asequibles, estas obligaciones suelen estar por debajo de las necesidades reales existentes en un momento determinado.
- Como se comentó anteriormente, la promoción de operaciones de regeneración y mejora urbana, así como la promoción de procesos de habilitación de asentamientos informales, pueden tener un peso muy significativo en la provisión de viviendas

asequibles. Un aspecto relevante vinculado con la planificación es que en muchas ocasiones los planes urbanos ponen el foco primordial en las áreas de nuevo desarrollo de las ciudades, prestando menos atención a aquellas áreas ya ocupadas, bien sea de desarrollo formal o informal.

2.4. Gobernanza

La Gobernanza del sector vivienda ha demostrado ser particularmente compleja, fundamentalmente por tres motivos: lo sensible del tema de la vivienda en términos de derechos sociales (como se ha explicado en el primer capítulo), el peso económico y financiero que esta actividad representa dentro de las economías de las naciones[41], y la existencia de muchos actores con intereses diversos que intervienen directa e indirectamente en este ámbito. La gobernanza del sector suele tener una relevancia particular debido a que, como se ha explicado, desde hace décadas la mayoría de los países han optado por adoptar el "enfoque facilitador" en sus políticas de vivienda, por encima de la intervención directa. El enfoque facilitador requiere, ante todo, una gran capacidad de alcanzar acuerdos entre los actores.

La adecuada gobernanza del sector vivienda debe ser, en primer lugar, intersectorial, es decir, debe tener la capacidad de integrar y complementarse con el resto de las políticas sectoriales diferentes, desde las más cercanas –como pueden ser desarrollo urbano, movilidad, medio ambiente, servicios públicos–, hasta otras cuya relación no es tan directa –como educación, salud y economía. En segundo lugar, la gobernanza debería plantearse en términos multinivel, es decir, abarcando los diferentes niveles de gobierno, puesto que cada uno de ellos tiene competencias directas y/o indirectas en la implementación de planes y programas de vivienda. Y, en tercer lugar, y no menos importante, debería tener la capacidad de convocar a actores privados y del tercer sector, así como mecanismos adecuados para promover y garantizar una participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Algunos países han optado por desarrollar sistemas de gobernanza para atender esta complejidad, creando espacios para el intercambio de ideas, opiniones y propuestas entre los diferentes actores. Igualmente relevante han sido el establecimiento de mecanismos de transparencia para un adecuado seguimiento y evaluación de las políticas planes y programas implementados[42].

Principales barreras asociadas

En relación con la gobernanza:

- Los retos que aborda la gobernanza del sector vivienda tienen que ver, fundamentalmente, con la falta de cultura sobre gobernanza integradora y basada en acuerdos estables que caracteriza gran parte de nuestras sociedades. Por otro lado,

[41] Ver capítulo sobre la Situación de la vivienda a Nivel Global – Gasto de Capital en Vivienda
[42] Ver capítulo 2.5. Datos y evaluación

en ocasiones donde la vivienda se coloca en el centro de la disputa política, la conformación de acuerdos sectoriales se hace aún más compleja.

- La participación pública y ciudadana en vivienda suele reflejar los problemas habituales de los procesos participativos: desde la falta de mecanismos formales para la participación, hasta la información adecuada debidamente socializada. Los procesos de participación pública no necesariamente llevan al consenso, e incluso, en algunos casos, propician el desacuerdo entre las partes, lo que dificulta su integración adecuada dentro de los procesos de toma de decisiones.

2.5. Datos y evaluación

Igual que ocurre en muchas otras políticas públicas, en el caso de la vivienda asequible los procesos de evaluación constituyen el principal elemento para determinar si las políticas, planes y programas implementados han alcanzado los objetivos que se proponían. Además de ser un mecanismo de transparencia para los actores del sector y para la ciudadanía en general, la evaluación de políticas representa también una oportunidad para "aprender" desde la práctica y poder incluir mejoras en el desarrollo de planteamientos hacia el futuro.

Además, la evaluación de las políticas de vivienda adecuada y asequible, por su carácter transversal, es muy compleja, debido a que, como se ha visto en los primeros capítulos, una política puede ser efectiva abordando algunos aspectos de la vivienda adecuada y menos efectiva en otros aspectos.

La complejidad de los procesos de evaluación de políticas pone de relevancia la importancia de las herramientas de seguimiento. Los marcos de monitoreo e indicadores vinculados al sector constituyen un elemento primordial en los procesos de evaluación. Adicionalmente, en los últimos años, la irrupción de las nuevas tecnologías ha permitido desarrollar una gran capacidad de captar, almacenar y procesar datos, lo que ha permitido incorporar nuevas dimensiones y lecturas sobre la problemática concreta.

El llamado que hacen las diferentes agendas globales y, en particular, la Nueva Agenda Urbana, a incorporar los datos dentro de la elaboración de políticas públicas (*evidence-based policy)* eleva los datos a categorías aún más relevantes. Los datos han venido a aportar, además, un punto adicional: representan un elemento de encuentro y discusión significativo en el marco del establecimiento de consensos entre los diferentes actores.

Principales barreras asociadas

En relación con los datos y evaluación:

- La efectividad y el impacto -positivo y negativo- de las políticas de vivienda logran ser apreciables en el mediano y largo plazo. Por tanto, los procesos de evaluación deben considerar mecanismos que permitan conocer los avances en las diferentes etapas de la implementación, de forma también que puedan articularse con los tiempos y ciclos políticos, que generalmente suceden más a corto plazo.

- El establecimiento de sistemas de monitoreo confiables para la evaluación de las políticas públicas requiere una importante inversión tanto en recursos financieros como en recursos humanos, así como para el desarrollo de capacidades. En contextos en los que las capacidades de los entes encargados de consolidar las estadísticas son limitados, el desarrollo de marcos de monitoreo de vivienda se dificultan.
- El carácter integral de la problemática de vivienda hace complejo la forma en que se establecen los marcos de monitoreo. Como se ha comentado, el criterio de vivienda adecuada se establece a partir de diferentes dimensiones. Por tanto, los marcos de monitoreo del sector deben ser capaces de integrar igualmente indicadores y parámetros adicionales a los parámetros que suelen incorporarse al seguimiento de las políticas de vivienda. Se trata de definir no solamente a través de indicadores cuantitativos, sino también cualitativos; definir no sólo el esfuerzo que se hace a través de programas y proyectos, sino también -y, sobre todo- el impacto que generan en la población.
- Y, un último punto adicional, la desagregación de datos. Como sucede en otros ámbitos, la posibilidad de hacer políticas de vivienda más efectivas y con un mayor impacto, tiene que ver con la capacidad de contar con datos desagregados, tanto en términos territoriales -es decir, contar con suficientes datos locales-, como en términos de nivel socio-económico, género y diversidad, entre otros.

3. FINANCIACIONES (FINANCIAMIENTO)

Importancia del financiamiento para el acceso a la vivienda asequible.

La vivienda es un bien costoso, seguramente, el bien material más costoso de todos. Independientemente del contexto, construir una vivienda cuesta mucho dinero; y ese monto se incrementa significativamente –a veces incluso puede suponer más que la propia materialización de la vivienda– cuando se consideran elementos inseparables de una vivienda adecuada: accesibilidad a los centros de comercio y trabajo, equipamiento urbano e infraestructura de servicios, así como al suelo en el que se erigen las viviendas. Extremadamente pocas personas cuentan con los recursos financieros suficientes para acceder a una vivienda sin acudir a fondos y mecanismos financieros existentes para tal fin. Por tanto, aunque el financiamiento no constituye el único elemento sobre el que se construyen las políticas de asequibilidad a la vivienda, en cierta forma constituye su piedra angular.

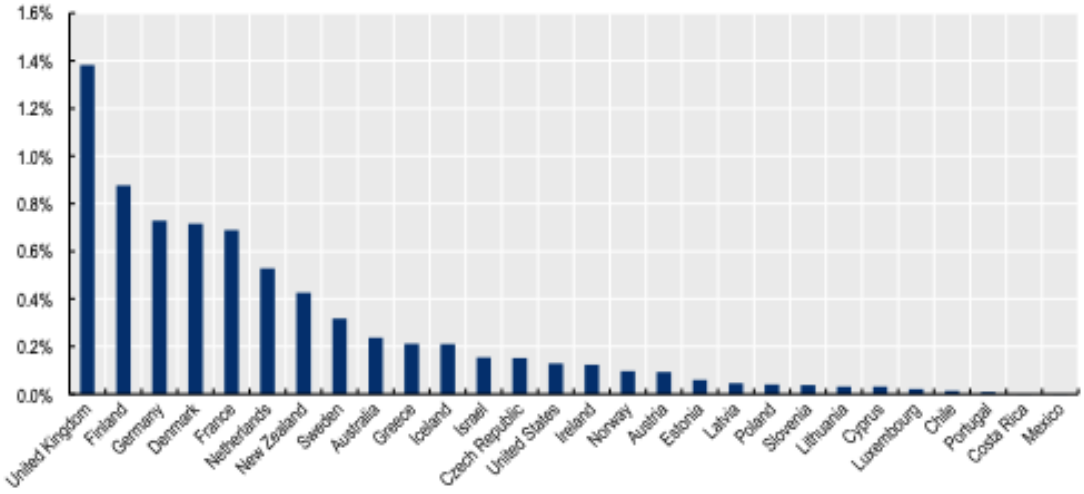
3.1. Fondos Públicos y subsidios

Los fondos públicos han cumplido un rol fundamental en la provisión de vivienda adecuada asequible, en muchos contextos diferentes. Basta pensar en las grandes intervenciones en materia de vivienda social de la posguerra en Europa, en los planes desarrollistas de las décadas de los 60 y 70 en América Latina y otros países africanos y asiáticos (como el caso de Corea y Singapur) o, más recientemente, en el caso de las políticas de desarrollo urbano impulsadas desde el Gobierno Chino. Todas estas grandes operaciones han sido cubiertas, principalmente, a través de fondos públicos.

Sin embargo, en las últimas décadas, el cambio paradigmático de enfoque en las políticas públicas de vivienda[43], ha significado una disminución progresiva de los fondos disponibles para los programas de vivienda asequible, prácticamente en todas las partes del mundo. Como ya se vio en el apartado sobre la situación de la vivienda a nivel global, el gasto de capital en vivienda es variable entre países, pero la media global oscila entre el 2 y 8 %.

Otro cambio significativo que ha experimentado la provisión de fondos públicos a partir del *enfoque del ambiente facilitador (enabling environment approach*) del sector público es la forma que adoptan esos fondos públicos se emplean. Si antes el grueso de los fondos era empleado en la provisión directa de vivienda por parte del Estado, ahora los fondos públicos se destinan, principalmente, a la provisión de subsidios de muy diversa naturaleza.

[43]Ver capítulo 2 sobre Políticas y Regulaciones



Gasto público en subsidios a la vivienda en países de la OCDE(2020 o último año disponible)

Fuente: OECD Affordable Housing Database, 2020

El enfoque de subsidios ha operado de forma similar hacia la oferta, en la provisión de viviendas, y hacia la demanda. En el campo de los subsidios a la oferta, los mismos se han centrado en la provisión de fondos o bienes al sector privado para que éste pueda ofrecer viviendas a un costo menor. Los subsidios a la demanda, por el contrario, se concretan a través de ayudas de diversa naturaleza al comprador, de forma que las familias puedan contar con los recursos para adquirir o mejorar la vivienda de acuerdo a los costos del mercado. En algunos casos, ambos tipos de subsidios intervienen de manera conjunta.

Principales barreras asociadas

En relación con la falta de provisión de fondos públicos.

- Hay una falta de relevancia de la vivienda asequible en la discusión política. Como señala el documento *Housing at the Centre* de UN-Habitat[44], la vivienda asequible ha perdido centralidad en la discusión política, impactando negativamente en la asignación presupuestaria que los diferentes gobiernos destinan para tal fin.
- La capacidad para generar ingresos es limitada. Las administraciones nacionales, locales y regionales, se enfrentan constantemente a las dificultades para generar ingresos adicionales a los que ya acceden. Si bien el desarrollo de estas capacidades puede resultar un punto de partida para incrementar los presupuestos, sobre todo a nivel local y regional, no es de esperar que este incremento de capacidad incida –al menos de forma significativa– en los presupuestos asignados a la vivienda social.

En relación con los subsidios:

- Existen limitaciones en el acceso a los subsidios. Frecuentemente, los mecanismos de subsidios están enfocados en dar pequeños impulsos a grupos y familias que, debido a su situación financiera, están cerca de acceder a las viviendas, pero por alguna razón no son capaces de llegar. Sin embargo, los subsidios difícilmente alcanzan a aquellos grupos de menores ingresos que no tienen ninguna posibilidad de acceder a

[44] https://unhabitat.org/housing-at-the-centre-of-the-new-urban-agenda

los mecanismos habituales, personas sin ingresos o con ingresos inestables y sin ninguna capacidad de ahorro.

- Faltan mecanismos adecuados para la evaluación del impacto de los subsidios. En muchas oportunidades se ha argumentado que la provisión de subsidios, sobre todo cuando estos se extienden en el tiempo, lejos de facilitar la asequibilidad a la vivienda, tiene por efecto incrementar su precio en el mercado.
- En determinados contextos, hay una falta de transparencia y la asignación de subsidios carece de mecanismos fiables que permitan evitar la discrecionalidad en su otorgamiento.

3.2. Modelos clásicos de financiamiento

Podrían considerarse modelos clásicos de financiamiento aquellos vinculados a los sistemas hipotecarios (incluyendo sistemas hipotecarios públicos y privados), así como los sistemas de ahorro para la vivienda.

Los sistemas hipotecarios tradicionales han constituido quizás el mecanismo más extendido para garantizar el acceso a la vivienda adecuada. Esto es particularmente cierto en países con altos ingresos con sistemas financieros consolidados. Si se compara lo que representa la cartera de créditos hipotecarios anuales con la inversión pública, se puede entender que, en estos contextos, el financiamiento hipotecario constituye la principal fuente de financiamiento del sistema de viviendas, muy lejos del financiamiento exclusivamente público.

Los sistemas hipotecarios, públicos y privados, han sido fundamentales igualmente en el acceso a viviendas adecuadas en países de renta media y algunos países de renta baja. Sin embargo, en estos contextos, el impacto de las hipotecas ha sido más selectivo: para una mayoría de la población, históricamente ha sido imposible acceder a créditos hipotecarios por carecer de los requisitos que habitualmente se solicitan.

Otro mecanismo habitual de financiamiento de vivienda que ha tenido cierto impacto en algunos contextos, son los sistemas de ahorro para vivienda. Este mecanismo, que puede adoptar carácter voluntario –a modo de cooperativas de ahorro, cajas de ahorro particulares de empresas y entes públicos, entre otros- o carácter obligatorio –como los sistemas de ahorro obligatorio de Brasil-, ha demostrado ser eficiente en atender a grupos particulares.

Principales barreras asociadas

En relación con los sistemas hipotecarios:

- Existe una dificultad de acceso para grupos de menores ingresos. Un elemento común en los sistemas hipotecarios a nivel global implica la dificultad para extenderse a grupos de ingresos bajos o ingresos irregulares. Gran parte de los esfuerzos de los programas de vivienda asequible a nivel global se centran en permitir que más grupos sociales puedan tener acceso al mercado hipotecario, eventualmente, a través de subsidios directos. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos y los avances que se han

alcanzado en algunos contextos, la posibilidad de acceder a un crédito hipotecario es muy remoto para gran parte de los estratos sociales más bajos y excluidos.

- Los mercados hipotecarios están vinculados a la inestabilidad de los mercados financieros. En algunos contextos, las tasas de interés que tienen que cubrir quienes acceden a una hipoteca vienen en gran parte determinadas por la estabilidad de las economías y de los mercados financieros de los países. Ello hace que, en muchos casos, las familias que puedan acceder a los créditos en condiciones de estabilidad en las tasas hipotecarias se reduzcan –a veces significativamente- en momentos en que las tasas sufren incrementos desmedidos.
- Faltan mecanismos alternativos de garantías. Quizás la principal barrera que confrontan los sistemas hipotecarios sea la dificultad para generar garantías a los entes financieros en caso de impagos. El sector público difícilmente actúa como garantía de casos particulares, aunque en algunos casos extremos -como la crisis hipotecaria de la primera década del siglo XXI– han asumido, de manera indirecta, ese rol.
- Hay dificultades de implementación en determinados contextos culturales. En algunos países de contexto islámico, los sistemas hipotecarios se ven limitados por elementos culturales, particularmente derivados de la visión sobre lo que representa el "interés". Aunque en algunos contextos se han implementado ejemplos exitosos de lo que se ha denominado como "banca islámica", su implementación en otros contextos no ha sido suficientemente extendida como para facilitar un mercado hipotecario suficientemente amplio.

En relación con los sistemas de ahorro:

- La falta de provisión de fondos iniciales. Los sistemas de ahorro, en términos generales, tienen un carácter incremental, es decir, que los fondos disponibles para la provisión de créditos se van incrementando a medida que más usuarios se incorporan a ellos. Siendo los créditos hipotecarios generalmente mecanismos de retorno a largo plazo, en sus etapas iniciales estos fondos suelen carecer del tamaño suficiente como para generar un impacto significativo. Esta situación, en algunos casos, se ha resuelto a partir de la creación de fondos rotativos iniciales proporcionados directamente por el Estado.
- Una falta de confianza entre los potenciales usuarios. Salvo en contextos donde estos sistemas cuentan con una larga tradición, como el caso de Uruguay, o donde son de carácter obligatorio, como el caso de Brasil, la participación voluntaria en los sistemas de ahorro implica necesariamente un alto grado de confianza por parte de los usuarios, ya que es necesario participar con aportaciones durante largos periodos antes de tener la posibilidad de acceder a un crédito.

3.3. Modelos alternativos de financiamiento

Adicionalmente a los modelos clásicos de financiamiento de vivienda basados en las hipotecas y los sistemas de ahorro, desde hace varias décadas se han venido implementando modelos de financiamiento parcial vinculados, fundamentalmente, a los mecanismos que regulan el aprovechamiento del suelo[45]. Dos ejemplos de estos mecanismos pueden identificarse en el financiamiento basado en el suelo y los subsidios cruzados.

El financiamiento de la vivienda asequible basado en el suelo constituye uno de los principales mecanismos para el financiamiento privado de la vivienda asequible en gran parte de los países de rentas altas. Se trata de emplear las herramientas propias de extracción de plusvalía sobre el desarrollo urbano, para obligar a los promotores a realizar cesiones de suelo gratuitas para el desarrollo de vivienda asequible. En el contexto español, por ejemplo, la Ley del Suelo obliga a reservar para vivienda protegida el terreno equivalente al 30% de la edificabilidad residencial en actuaciones de nueva urbanización.

Una variante de esta modalidad podría encontrarse en los mecanismos de subsidio cruzado, donde la provisión de viviendas con precio inferior al mercado se incluye como contrapartida para la aprobación de operaciones urbanísticas más amplias, de forma tal que el aprovechamiento económico derivado del desarrollo de otro tipo de viviendas u otros usos financien la vivienda más económica. Es el caso de del proyecto Madrid Nuevo norte, el proyecto de transformación urbana de mayores dimensiones que existe hoy en día en Europa, donde el aprovechamiento urbanístico del nuevo Plan aprobado está vinculado a la provisión mayor de suelo para viviendas protegidas (vivienda social), que lo previsto en las regulaciones vigentes.

Principales barreras asociadas

En relación con los modelos alternativos basados en el suelo:

- En muchas situaciones los marcos legislativos e institucionales son insuficientemente maduros. Los mecanismos de provisión de suelo para vivienda asequible –y de vivienda asequible propiamente– basados en el valor del suelo son solo posibles en contextos donde los marcos normativos sobre desarrollo urbano y la planificación urbanística tienen el peso y la madurez suficiente para constituirse en “vectores” reales de los procesos de desarrollo urbano. Es decir, que son obligatorios en el marco de las leyes. En contextos donde estas condiciones no son las existentes, si bien se pueden plantear mecanismos ad-hoc en el marco de una gestión o de un proyecto específico, la discrecionalidad no garantiza un impacto suficientemente amplio y extendido.
- La posible reducción de los costos de la vivienda con estos mecanismos es limitada. En términos generales, estas iniciativas se traducen en la disminución de la repercusión del costo de suelo sobre el precio final de la vivienda, e indirectamente en una reducción del precio de la vivienda. Pero esta reducción suele ser limitada y su

[45] UN-Habitat (2021). The role of land in achieving adequate and affordable housing

diferencia real con los precios de mercado suelen depender de la localización de estas. En contextos donde el valor del suelo no tiene una amplia repercusión sobre el precio final de la vivienda, la reducción puede llegar a ser intrascendente.

- El impacto cuantitativo es igualmente limitado. La provisión de viviendas a través de mecanismos de subsidios cruzados, en términos cuantitativos, tiene un impacto limitado, dado que la demanda de otros usos, u otras modalidades de vivienda, suele ser mucho menor que la demanda de vivienda asequible.

3.4. Microfinanciamiento

En diversos contextos, como se ha mencionado anteriormente, la provisión de viviendas se realiza fuera de los mecanismos formales de desarrollo. Dentro de los procesos habituales de conformación de barriadas (favelas, slums), la construcción de viviendas precarias evoluciona a lo largo del tiempo, en la medida que mejoran –aunque solo sea levemente– las condiciones de ingresos de quienes las habitan, llegando a convertirse en muchas ocasiones en viviendas adecuadas.

Sin embargo, varios estudios han demostrado que en este proceso de desarrollo a través del tiempo, de la chabola a la vivienda adecuada, la inversión total que deben realizar las familias supera con creces el costo de una vivienda desarrollada a través del mercado formal. El estudio de estos procesos es lo que ha derivado en la propuesta de *vivienda progresiva*, definida como una forma efectiva de atender la alta demanda de vivienda asequible[46], y es lo que ha dado lugar a una de las propuestas de financiamiento alternativo más extendidas en algunos contextos, comúnmente conocido como el *pay as yougo* (paga sobre la marcha, en español). Bajo este sistema, a través de pequeños microcréditos –o pequeñas ayudas, dependiendo de los programas existentes–las familias van construyendo progresivamente su vivienda, a medida que sus posibilidades evolucionan.

En algunos contextos donde los sistemas de microcréditos funcionan adecuadamente, como la India, se han venido implementando exitosamente proyectos de esta naturaleza. Por otra parte, varias experiencias han demostrado la efectividad de los microcréditos para el financiamiento de la mejora y/o ampliación de las viviendas.

Principales barreras asociadas

En relación con los microcréditos:

- Siempre existen costos asociados no cubiertos. Los esquemas de microcréditos se han mostrado efectivos para la edificación o mejora progresiva de las viviendas. Sin embargo, para que este tipo de iniciativas garanticen el desarrollo de viviendas adecuadas, necesariamente deben ser acompañadas de recursos financieros que los microcréditos, y las familias, normalmente no pueden cubrir, como son el desarrollo

[46]Ver capítulo 5.2. Formas alternativas de producción

urbano, la adquisición de suelo, la provisión de servicios públicos y la asistencia técnica.

- Las tasas de interés a nivel de mercado. Los sistemas de microcréditos normalmente son impulsados desde el sector privado o desde el tercer sector. Por esta razón, a pesar de que las tasas de interés asociadas a los préstamos normalmente se encuentran en los márgenes de las tasas de mercado -a diferencia, por ejemplo, de las tasas empleadas en los créditos hipotecarios-, en contextos de inestabilidad financiera, en los que los costos de los intereses son elevados, las familias de menores recursos no pueden hacer frente a estos costos.
- Existe una falta de desarrollo de esquemas de garantías. Una de las ventajas del micro financiamiento es que su prestación se basa, fundamentalmente, en la confianza inicial. Los usuarios, a medida que van cubriendo los créditos iniciales, son capaces de ir construyendo progresivamente un historial crediticio e incrementando así su capacidad de endeudamiento. Sin embargo, en algunas oportunidades, la falta de mecanismos de garantía representa un riesgo que, habitualmente, es cubierto a través del incremento en las tasas de interés que las familias deben afrontar.

3.5. Financiamiento aguas arriba

Una de las estrategias que algunos gobiernos han asumido para hacer la vivienda más asequible es enfocar los esfuerzos financieros hacia actividades que, de forma directa o indirecta, tienen un peso importante en el precio final. Tal es el caso del financiamiento al desarrollo urbano, incluyendo o no la adquisición de suelo, que permite proveer de suelo urbanizado para el desarrollo de vivienda asequible, las cuales pueden ser edificadas a posteriori por diferentes actores (público, privados, cooperativas o autoconstrucción), y puestas a disposición a un costo menor.

Otra modalidad que abarca el financiamiento “aguas arriba” lo constituye el fomento de la provisión de fondos para la investigación y el desarrollo de la industria de la construcción, de forma que la misma sea capaz de ampliar las capacidades locales de producción y/o generar alternativas de sistemas y materiales constructivos más económicos, que redunden en una disminución de los costos de construcción, e indirectamente en los costos de las viviendas.

Principales barreras asociadas

En relación con el financiamiento al desarrollo urbano:

- Una de las principales barreras vinculadas a estos mecanismos tiene que ver con los grandes fondos que son requeridos para llevarlo adelante. Para que tenga un impacto considerable en el precio de la vivienda, estos fondos deberían provenir principalmente del sector público, a modo de inversión sin retorno.

En relación con el financiamiento a la industria de la construcción:

- La otra principal limitación de esta alternativa es que puede tener un impacto real en aquellos contextos donde no existe un desarrollo considerable de la producción de componentes y sistemas constructivos ya instalados. Pero, en otros contextos, quizás el impacto del financiamiento a la industria de la construcción sea muy limitado.
- Por otro lado, en el marco de la globalización, las políticas de incentivos para el desarrollo de la producción local, basadas en restricciones de importación y/o en el incremento de los aranceles, o la reducción de aranceles para la importación de maquinaria y materias primas, resultan complejas de ser adoptadas por las naciones. Y particularmente difícil hacerlo desde el impulso de un sector en particular.
- La aplicación de algunas tecnologías industrializadas y sistemas constructivos económicos –como por ejemplo el hormigón prefabricado, o las tecnologías de construcción por paneles ligeros- pueden implicar ciertas limitaciones a la hora de generar, por ejemplo, desarrollos habitacionales en modelos de ciudad compacta, mixta y diversa. Ello es particularmente evidente en aquellos sistemas constructivos basados en la repetición y modulación, particularmente en contextos donde el desarrollo de estas tecnologías está en una fase incipiente.
- Factores de adaptación cultural también afectan el desarrollo de las nuevas tecnologías en el ámbito de la construcción. En algunos contextos determinadas tecnologías industrializadas aplicadas a la construcción de vivienda no son bien percibidas por la población, y pueden incluso generar algún tipo de rechazo.

3.6. Oportunidades indirectas de financiamiento

Eventualmente, algunos elementos coyunturales presentan una ventana de oportunidad para la inversión en vivienda asequible. Tal es el caso de los fondos que desde hace algunos años vienen destinándose desde diversas instituciones públicas para mitigar y adaptarse a las consecuencias del Cambio Climático. En muchos casos, como por ejemplo en la Unión Europea, los programas prevén una fuerte inversión en la adecuación de las edificaciones, incluidas las edificaciones destinadas a vivienda, para mejorar su eficiencia energética[47]. En muchos casos, estas intervenciones pueden mejorar sustancialmente no sólo las condiciones energéticas de las edificaciones, sino también su confort.

Otra oportunidad similar, en este caso vinculada a los países de rentas bajas, se presenta en el financiamiento al desarrollo. Los países que, por sus condiciones socioeconómicas, son receptoras de ayuda al desarrollo, pueden procurar orientar los recursos recibidos hacia proyectos vinculados a la mejora de las condiciones de las viviendas de sus poblaciones.

Existen otros sistemas de financiación alternativos como el *Green Finance*, cuyo objetivo es aumentar el nivel de los flujos financieros (desde la banca, los microcréditos, los seguros y las inversiones) de los sectores público, privado y sin ánimo de lucro hacia las prioridades del

[47] Ver la *Renovation Wave*: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1835
También relacionada con el EU Green Deal: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

desarrollo sostenible. En la vivienda, esto podría estar relacionado con los materiales, las técnicas de construcción, la rehabilitación, los mecanismos pasivos, etc.

Además, existen subvenciones a la electricidad doméstica en muchos países del mundo (Noruega, Jordania, India, España...) que merece la pena destacar. Por ejemplo, todos los países de América Central brindan subsidios directos de electricidad a la mayoría de los consumidores residenciales, en algunos casos beneficiando a cerca del 80 por ciento de la población[48].

Principales barreras asociadas

En relación con las oportunidades indirectas de financiamiento:

- La principal limitación derivada de este tipo de oportunidades surge de que, en términos generales, se trata de financiamiento condicionado. Por tanto, los países y los gobiernos deben ser capaces de adaptar sus políticas y programas a los requerimientos que las instituciones facilitadoras del financiamiento –sean gobiernos nacionales, bancos de desarrollo u organizaciones internacionales– determinen.
- Particularmente relevante, en estos casos, es que los gobiernos cuenten con instrumentos de políticas y planificación, así como de "proyectos bancables" preparados con un enfoque suficientemente amplios como para que los mismos encajen en propuestas de diferente índole que puedan presentarse.

[48] Hernandez Ore et al. (2017). Fiscal and Welfare Impacts of Electricity Subsidies in Central America

4. DISEÑO (DISEÑO Y DESARROLLO URBANO)

4.1. Vivienda asequible y modelo de ciudad

La vivienda es el uso principal de las edificaciones de la ciudad, y en términos generales suele ocupar al menos el 60% del suelo edificado. De acuerdo a los principios de UN-Habitat para la planificación de barrios sostenibles, al menos el 50% de la superficie construida de vivienda en las ciudades debería ser destinada a vivienda asequible. Ciudad y Vivienda tienen una relación retroalimentada: la forma en que se construyen las ciudades depende, en gran medida, de la forma en que se construyen sus viviendas; pero también lo contrario: el modelo escogido para el desarrollo de las ciudades condiciona en gran medida la localización y forma que adoptan las viviendas.

La localización de la vivienda, y particularmente de la vivienda social, tiene una gran relevancia a la hora de determinar la justicia socio-geográfica de un ámbito urbano. Es frecuente observar como las oportunidades de trabajo, la accesibilidad, el trasporte, los equipamientos urbanos, las áreas verdes y los servicios, no se localizan de forma equilibrada en la ciudad, como tampoco guardan proporción con la cantidad de personas que habitan los barrios. Algunas áreas de la ciudad se encuentran “sobre-servidas” mientras otras presentan grandes déficits de servicios. Y aunque no es el único factor, estas diferencias tienen un peso fundamental en la determinación del valor del suelo, y de forma indirecta, en la determinación de los costos de la vivienda.

Ante la falta de intervención pública, esta relación entre servicios y valor no sólo tiende a retroalimentarse, sino que frecuentemente se incrementa, generando situaciones de segregación espacial, discriminación y marginación. En contextos en los cuales gran parte de la población carece de medios para acceder a una vivienda adecuada, difícilmente las ciudades pueden evitar el crecimiento de los asentamientos informales.

Las políticas de vivienda tienen también un impacto significativo en la forma urbana: políticas que promuevan la construcción de nuevas viviendas en lugar de mejorar las existentes, generarán inevitablemente ciudades extendidas, al igual que las políticas que prioricen las viviendas aisladas de baja altura. Políticas que promuevan construcciones masivas a través de desarrollos repetitivos de edificaciones, generarán ciudades anónimas, con poco carácter, difícilmente apropiables por la población.

Finalmente, las condiciones del espacio construido – considerando en primer lugar el espacio público, pero también las relaciones que se establecen a partir de los espacios y edificaciones privadas, tienen un impacto indirecto en las condiciones de las viviendas, y sobre todo en la determinación de la calidad urbana de los barrios, y por tanto de las condiciones bajo las cuales se generan los procesos de segregación urbana. Cuidar la calidad del espacio construido, incluso en aquellas intervenciones de bajo costo, puede ser fundamental para evitar la degradación de los espacios.

Principales barreras asociadas

En relación con la calidad del entorno urbano

- La calidad del espacio construido tiene que ver muchas veces con el valor de lo que se edifica en él. De allí que frecuentemente espacios de alto valor de mercado cuentan con una calidad muy superior a otros espacios menos rentables. Esta relación tiene una obvia y lógica razón económica: se invierte más en aquellos lugares donde más se paga, y por tanto se generan mejores espacios. Sin embargo, el económico no es el único factor, y seguramente existen condicionantes culturales que refuerzan esta condición. Incluso en aquellas intervenciones que tienen un carácter predominantemente público, la calidad del espacio construido depende muchas veces del usuario final del espacio: no se aplican los mismos criterios de calidad en el espacio público, por ejemplo, en desarrollos para usos comerciales o de negocios que para los barrios de niveles socioeconómicos bajos.
- La calidad del espacio construido, a diferencia de otros aspectos vinculados con la planificación urbana – como pueden ser los usos, alturas o gálibos–son más difíciles de regular en los marcos normativos. Si bien algunos gobiernos locales han desarrollado manuales y guías para orientar a los promotores y desarrolladores urbanos en qué términos se deberían implementar los proyectos, lo más frecuente es que las normativas establezcan parámetros mínimos cuantitativos no necesariamente vinculados a la calidad.

4.2. Diseño arquitectónico

Particularmente desde la llegada del movimiento moderno en la arquitectura, el diseño arquitectónico se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para abordar la adecuación y sostenibilidad de la vivienda. A través del diseño de los espacios se pueden generar e incrementar la habitabilidad de los espacios, proporcionando mejores condiciones de iluminación, ventilación y sanidad de los ambientes. Igualmente, cumple un rol fundamental en la adecuación cultural de las viviendas, en su seguridad y en sus niveles de confort, así como en la calidad de los espacios construidos y de los materiales empleados.

En términos de asequibilidad, el diseño arquitectónico ha tenido un rol protagónico en reducir los costos de la construcción a través de diversos mecanismos: desde mejorar la funcionalidad y el aprovechamiento de los espacios – reduciendo indirectamente el área construida – hasta la facilitación del empleo de materiales y sistemas constructivos económicos, incluidos los materiales y técnicas constructivas locales. Igualmente, aporta a la asequibilidad al generar y adaptar diseños a esquemas de construcción progresiva y/o de autoconstrucción. Además, un buen diseño de la vivienda debería contribuir a un menor consumo de energía, pudiendo reducir las facturas de la vivienda.

Por otro lado, el diseño arquitectónico es determinante en la construcción del espacio urbano, tanto en lo referente a la forma y a la calidad que adoptan las edificaciones, así como en lo referente al espacio público y las áreas verdes de las ciudades. La forma y la ubicación de los

edificios también contribuyen al diseño adecuado de los barrios y a la resiliencia climática general, por ejemplo al reducir el calor urbano y promover más áreas verdes e infraestructura verde. La vivienda compacta, como opuesto a la expansión urbana, también puede contribuir a soluciones más asequibles y resistentes.

El diseño arquitectónico tiene una responsabilidad mayor incluso en términos de inclusión. La adaptación de los espacios para personas con movilidad reducida, con dificultades de visión, o cualquier otro tipo de discapacidad de pende en gran medida de cómo se diseñan los espacios. Estudios recientes también estarían demostrando que la configuración de los espacios también tiene un rol fundamental en la salud y el confort mental de las personas, y términos como "neuro-arquitectura" ya comienzan a extenderse entre ámbitos académicos y profesionales. Igualmente, en términos de inclusión, muchas investigaciones y ejemplos han venido demostrando el papel preponderante que puede tener el diseño arquitectónico en la conformación de espacios inclusivos desde una perspectiva de género.

Finalmente, el diseño arquitectónico se ha demostrado clave en la necesidad de adaptar las edificaciones a los retos derivados del cambio climático, particularmente en la reducción de la demanda energética de las edificaciones, el empleo de materiales con ciclos de vida más sostenibles, el empleo de sistemas de reciclaje de aguas, así como el incremento de la resiliencia a través de elementos vinculados al diseño de los espacios públicos, entre otros.

Principales barreras asociadas

En relación con el Diseño Arquitectónico.

- La principal barrera que confronta el diseño arquitectónico dentro del sector vivienda lo constituye la limitada incorporación de los profesionales de la arquitectura en los procesos de diseño y definición de proyectos de vivienda en muchos contextos. Esta situación se debe, por un lado, a la falta de conocimientos por parte de algunos promotores y constructores en relación con el aporte que puede representar la intervención de un profesional de la arquitectura en el desarrollo de los proyectos, tanto en términos de calidad como en términos económicos. Los profesionales de la arquitectura son vistos frecuentemente más como requisito que como aliado en la definición de los proyectos.
- Otro elemento relevante es la falta de regulaciones y leyes en algunos contextos, que expresamente obliguen a la incorporación de arquitectos en los procesos de diseño de los proyectos para su aprobación, así como marcos normativos que promuevan e incentiven la inclusión de elementos de calidad y mejora de los espacios por encima de los requisitos mínimos[49]. Y no solo la falta, sino a veces un desajuste entre la normativa y otras formas de arquitectura que podrían no estar contempladas en los códigos de construcción, como la arquitectura vernácula.
- Por otra parte, resulta complejo la priorización de determinados elementos referentes a la idoneidad y calidad de los espacios en contextos donde las

[49] Ver capítulo 2. Políticas y Regulaciones

condiciones materiales para el desarrollo de las viviendas son limitadas. Contar en un contexto determinado con variedad de alternativas de sistemas constructivos, materiales y mano de obra calificada para la construcción, son elementos que no dependen de los profesionales de la arquitectura. En este sentido, analizar la cadena de valor de la vivienda en general ayuda a identificar brechas y puntos críticos para la mejora[50].

- Algo similar sucede con la incorporación de algunas dimensiones asociadas a la calidad e inclusión en los proyectos de vivienda. En contextos donde los recursos financieros son escasos, resulta mucho más complejo posicionar prácticas y diseños enfocados en grupos particulares – como puede ser la perspectiva de género o de inclusión, por ejemplo -, por encima de las enormes necesidades padecidas por el conjunto de la población – incluidos esos grupos particulares -; aunque no sean necesariamente elementos incompatibles.
- Finalmente, el nivel de desarrollo de capacidades en algunos aspectos específicos del ámbito de la arquitectura vinculados a la vivienda difiere mucho dependiendo del contexto. Un elemento singular en este sentido es la escasa presencia y visibilidad del tema de la vivienda adecuada y asequible en los planes de estudio de las carreras profesionales vinculadas al sector, y particularmente en el caso de la formación arquitectónica. Con el declive de los postulados de la arquitectura moderna hacia finales del siglo XX, el tema de la vivienda fue desapareciendo de los pensum universitarios, independientemente de que las necesidades de las sociedades en este sentido se fueran incrementando. Afortunadamente, en los últimos años ha renacido el interés y la discusión sobre temas referidos a la vivienda en gran parte de las facultades y escuelas de arquitectura a nivel global.

4.3. Códigos y regulaciones técnicas

Los códigos y regulaciones técnicas resultan fundamentales para garantizar los parámetros bajo los cuales se construyen y/o mejoran las viviendas. Son los principales responsables en primera instancia de garantizar que las edificaciones cuenten con niveles adecuados de seguridad, confort y funcionamiento. Los códigos y regulaciones técnicas también cumplen, en algunas ocasiones, un rol importante en la definición de la calidad de los elementos construidos.

En ocasiones, sin embargo, los códigos y regulaciones pueden quedar rezagados y no responder a las posibilidades y necesidades del sector en un momento determinado.

En términos de vivienda asequible, los códigos y regulaciones cumplen además un rol fundamental al permitir – o no – el desarrollo de tipologías arquitectónicas o técnicas constructivas determinadas que permitirían reducir los costos de construcción.

---

[50] Task Group of the International Resource Panel and UN Environmental Programme (2021). CATALYSING SCIENCE-BASED POLICY ACTION ON SUSTAINABLE CONSUMPTION AND PRODUCTION: The value-chain approach and its application to food, construction and textiles

Como se ha señalado anteriormente, desde la adopción del "enfoque facilitador" en las políticas de vivienda, ha hecho que, junto con otros componentes de los marcos normativos – sea a través de ellos que se definan los parámetros de intervención de diferentes actores, y por tanto se estimule en mayor o menor medida su participación.

Los códigos y regulaciones plantean habitualmente un delicado equilibrio: por un lado, deben ser lo suficientemente estrictos para garantizar la seguridad, calidad y funcionamiento de las edificaciones e intervenciones; y por otro, deben tener la suficiente flexibilidad que permita incorporar una variada gama de soluciones técnicas y de diseño, así como la posibilidad de integrar los procesos de innovación. Este equilibrio no siempre es fácil de conseguir.

Principales barreras asociadas

En relación con los códigos y regulaciones técnicas.

- El desarrollo de códigos y regulaciones técnicas para la construcción de viviendas requiere de una revisión y actualización permanente, que facilite su adaptación a los avances que, en materia de construcción, puedan existir. Esta actualización muchas veces no es posible por falta de prioridad en las políticas locales, por falta de acuerdo entre los actores o también, en mucha menor medida, por limitaciones en las capacidades técnicas.
- En algunos contextos, debido fundamentalmente a la limitación en el desarrollo de las capacidades locales, los códigos son basados en códigos técnicos de otros contextos con realidades muy diferentes. Ello hace que los requerimientos establecidos en dichos códigos respondan, por ejemplo, a insumos constructivos que no se localizan en el mercado local, o que atiendan a requerimientos de respuesta climática de lugares muy diferentes. Si bien esta situación ha venido siendo superada en las últimas décadas, algunos países aún tienen códigos no totalmente adaptados a sus realidades. Esta situación también afecta, por ejemplo, las posibilidades de incorporar dentro de los proyectos constructivos técnicas y materiales locales no amparados por algunos códigos.
- Una última barrera asociada a este punto tiene que ver con la poca capacidad institucional - existente en gran parte de los países de rentas medias y bajas, y particularmente en aquellos contextos y momentos de rápido crecimiento urbano – de garantizar la aplicación de las normas y los códigos existentes. Generalmente, los entes locales tienen una capacidad limitada para hacer seguimiento a todos los proyectos y obras que se encuentran dentro de sus jurisdicciones y, por tanto, o bien los proyectos sufren retrasos en su ejecución (ver más adelante procesos administrativos), o bien no necesariamente las construcciones responden a los códigos o normativas.

4.4. Procesos administrativos

Los procesos administrativos vinculados a la aprobación de los proyectos y de las obras de construcción pueden, eventualmente, dificultar su desarrollo. En algunos contextos, incluso, los costos financieros directos y en términos de tiempo que conlleva obtener estos permisos pueden llegar incluso a tener algún impacto en los costos finales de las viviendas. Las dificultades para el otorgamiento de permisos constructivos pueden incentivar también al desarrollo de proyectos al margen de la formalidad, que muchas veces no cumplen con parámetros de calidad y seguridad suficientes para garantizar la vivienda adecuada. Es por ello necesario que los procesos administrativos que rigen la obtención de permisos para el proyecto, la construcción y ocupación de los inmuebles sean concebidos desde una lógica facilitadora y no restrictiva; y por tanto, que los diagnósticos y programas definidos en el sector puedan abordar posibles mejoras en los procedimientos.

Principales barreras asociadas

En relación con los procesos administrativos

- Las principales barreras asociadas a los procesos administrativos que rigen la obtención de permisos tienen que ver, por un lado, con la falta de capacidades institucionales para abordar técnicamente estos procesos, y, por otro lado, con los costos asociados, ambas situaciones que, algunas veces, desincentivan a los pequeños promotores y auto-constructores a cumplir con los requisitos y procesos establecidos en los marcos regulatorios.

5. PROMOCIÓN Y PRODUCCIÓN

5.1. De la promoción pública a la promoción privada

Hasta la década de los 80 del siglo XX, el impulso en la producción de vivienda social, particularmente en Europa, Norte América, Oceanía y algunos países asiáticos y latinoamericanos, provenía del sector público, que era quien implementaba los proyectos directa o indirectamente. Esta tendencia cambió en la década de los 80, cuando, en el marco de la irrupción de las políticas económicas "neoliberales", las políticas de vivienda se orientaron hacia el fomento del "enabling environment approach" (enfoque del ambiente facilitador). Bajo esta aproximación, el sector público debería concentrarse en facilitar las mejores condiciones para que los diferentes actores, y primordialmente el sector privado, puedan operar con mayor eficiencia. A partir de este momento, y prácticamente en todas partes del mundo, el sector público progresivamente se fue retirando de su rol de promotor de vivienda social, derivando esta responsabilidad en el privado.

Sin embargo, este cambio en el enfoque de las políticas de gobierno no ha probado ser más efectivo en la provisión de vivienda social. Si bien, en términos cuantitativos, en algunos contextos -como el caso de Chile o México- sí ha aumentado el número de viviendas construidas. Pero, en la mayoría de los casos, esta eficiencia ha venido asociada a una disminución de la calidad de las viviendas: se producen viviendas más pequeñas, a veces con calidades constructivas inferiores y, sobre todo, localizadas en zonas alejadas de los centros poblados y de las oportunidades de trabajo, con dificultad de acceso a los servicios y equipamientos urbanos.

En algunos contextos excepcionales, entre los que destaca Singapur, el sector público ha continuado teniendo un rol predominante en la producción de vivienda social. Otros casos particulares, sobre todo en el contexto europeo, han demostrado que el sector público como promotor de viviendas puede facilitar la asequibilidad para muchas familias, incluso compitiendo en igualdad de condiciones con el sector privado.

Por otra parte, en las últimas décadas ha venido ganando relevancia el fomento de las "Asociaciones Público-Privadas" para la construcción de vivienda asequible. Los modelos de asociación público-privada han tenido un largo y exitoso recorrido en sectores como la construcción y administración de infraestructuras, la provisión de servicios urbanos y, en menor medida, la provisión de servicios sociales, como la educación y la salud. Incluso, en el ámbito del desarrollo urbano, la asociación público-privada es quizás uno de los mecanismos más extensamente aplicados. Sin embargo, salvo algunos contextos particulares –como es el caso de China, o, en mucho menor medida, Norteamérica y Europa-, las experiencias realmente exitosas de Asociaciones Público-Privadas en materia de vivienda asequible ha estado limitada a la implementación de proyectos específicos.

Principales barreras asociadas

En relación con la promoción pública:

- Más allá de los aspectos relacionados con los fondos públicos disponibles, ya abordado en el capítulo de financiamiento, la principal barrera que enfrenta el sector público es la desconfianza sobre su efectividad y eficiencia como ejecutor directo. Si bien hay casos que demuestran que el sector público puede promover en igualdad de condiciones que el sector privado –e incluso de manera más eficiente, aprovechando las economías de escala y la no-necesidad de generar beneficios-, existen riesgos evidentes, desde la poca flexibilidad de la administración pública hasta el espacio para la corrupción.
- Otra de las limitaciones tiene que ver con el desarrollo de las capacidades. Bajo la adopción del enfoque facilitador, las administraciones públicas (incluyendo las empresas públicas) fueron perdiendo en la mayoría de los casos la capacidad de implementación directa. Si bien en algunos casos las instituciones han sido capaces de mantener una capacidad, aunque limitada, un impulso a la promoción desde el sector público implicaría necesariamente un proceso de fortalecimiento de capacidades.

En relación con la promoción privada:

- La principal limitación para el desarrollo de vivienda asequible por parte del sector privado tiene que ver con su capacidad de generar vivienda adecuada que sea asequible en términos de mercado. Dado que, como se ha explicado, la relación entre el costo de la vivienda y las posibilidades de la mayoría de la población de pagar esos costos son limitadas, la capacidad del sector de abarcar grupos sociales de ingresos medios y bajos dependerá, no de las fuerzas libres del mercado –como puede ser el caso de otro tipo de servicios y productos– sino de la disponibilidad de mecanismos financieros suficientes –y en última instancia, de financiamiento público– que faciliten la asequibilidad.
- Para ello es también necesario contar con marcos políticos, institucionales y legales claros y continuos en el tiempo, que de alguna manera promuevan el desarrollo de la actividad en condiciones favorables.
- Finalmente, en algunos contextos particulares, existe aún mucho margen de mejora en la eficiencia del sector privado. La implementación de planes de fortalecimiento de capacidades, ya sea en términos de gestión, de encadenamiento productivo o de nuevas tecnologías empleadas, puede ayudar en estos casos a mejorar indirectamente la asequibilidad a través de una reducción de los costos de construcción, particularmente enfocado en los pequeños y medianos productores.

En relación con las Asociaciones Público-Privadas:

- Las limitaciones que confrontan las Asociaciones Público-Privadas para la implementación de proyectos de vivienda asequible son similares a las que confronta el sector privado. Adicionalmente, habría que señalar dos elementos:

- Por un lado, la dificultad de trasladar y escalar experiencias exitosas de asociaciones y proyectos; es decir, que en términos de escala las asociaciones han demostrado ser opciones viables, pero no han demostrado ser opciones viables en la escala que requiere la situación de vivienda actual.
- Por otro lado, la inexistencia en muchos casos de marcos legislativos claros, contextualizados e implementables, que faciliten el desarrollo de este tipo de iniciativas.

5.2. Formas alternativas de producción

Además de los actores convencionales que desarrollan y promueven viviendas "formalmente", existen formas alternativas de promoción, que han facilitado el acceso a las viviendas, aunque no siempre en condiciones adecuadas.

Hasta la llegada de la Revolución Industrial, por ejemplo, la autoconstrucción ha sido históricamente la forma en que los seres humanos se han provisto de un techo, y sigue siendo una costumbre en gran parte de las áreas rurales de países de renta media y baja. De forma similar, la inmensa mayoría de las viviendas existentes en áreas informales (barrios de chabolas, favelas, *slums*) han sido edificadas por las propias familias. Y, de acuerdo con las proyecciones de crecimiento de la población en países de renta baja, en las próximas décadas la gran mayoría de las nuevas viviendas que se construyan en el mundo seguirán este camino.

Bajo este contexto, desde los años 70 del siglo XX se viene promoviendo la idea de que una forma de facilitar la asequibilidad a la vivienda debe pasar por reinterpretar y formalizar los mecanismos a través de los cuales las propias familias son capaces de contribuir, directa o indirectamente, a la construcción de sus propias viviendas. Estas formas alternativas, asociadas en muchos casos -aunque no necesariamente- a mecanismos alternativos de financiamiento, podrían agruparse en dos tipos de modalidades, no excluyentes entre sí:

Por un lado, los programas de autoconstrucción, que de alguna manera mimetizan los procesos naturales de construcción en las barriadas, promueven que las propias familias edifiquen directamente sus viviendas, en general de forma progresiva, generalmente acompañados por ayudas públicas. Existen diversas modalidades de este proceso, como los programas de "suelo y servicios" (*site and services*), donde generalmente las familias reciben una parcela de suelo urbanizado con la provisión de conexiones a servicios básicos. Las familias, a medida que se incrementan sus capacidades, van completando las viviendas a lo largo del tiempo. La idea de vivienda progresiva puede tomar diversas formas y alcances, dependiendo de los recursos públicos existentes, de la propia capacidad de pago de las familias y de las tecnologías empleadas. En cualquier caso, los programas de autoconstrucción se han mostrado como uno de los mecanismos más eficaces de proveer vivienda asequible para los grupos sociales más desfavorecidos.

Por otra parte, otro mecanismo alternativo de promoción lo constituyen las cooperativas de vivienda, donde grupos de familias con necesidades de vivienda se constituyen como asociación social sin ánimo de lucro con el objetivo de generar recursos –normalmente través

del ahorro, pero también a través de la obtención de ayudas– para construir y/o mejorar sus viviendas. Aunque las experiencias de cooperativas de vivienda han sido implementadas en un gran número de países, solo en algunos pocos casos han tenido un impacto significativo en relación con la escala del problema de la vivienda. Quizás la experiencia de Uruguay constituya la experiencia más avanzada[51].

Principales barreras asociadas

En relación con la autoproducción:

- La inversión en desarrollo urbano depende de los fondos públicos. Si bien tanto la experiencia informal como los modelos formales han demostrado que muchas familias incluso de niveles socioeconómicos muy bajos son capaces de cubrir los costos de construir su vivienda de forma progresiva, los costos del desarrollo urbano, y particularmente su necesidad de preceder a la inversión en vivienda, hace muy compleja su factibilidad financiera sin el apoyo de fondos públicos. Es ésta una de las razones por las cuales las grandes áreas informales consolidadas en las ciudades, a pesar de contar con viviendas plenamente desarrolladas, siguen careciendo de elementos fundamentales vinculados al desarrollo urbano, como la accesibilidad, las áreas verdes, la infraestructura de servicios o las áreas de equipamiento.
- El posible aprovechamiento de las economías de escala para mejorar la asequibilidad de la vivienda es limitado. Dado que las iniciativas de autoconstrucción implican previsiblemente largos periodos de implementación, y eventualmente a diferentes ritmos, resulta muy complejo aprovechar economías de escala que permitan abaratar costos constructivos. Algunas iniciativas como el encadenamiento cooperativo o las compras centralizadas, pueden ayudar a compensar las desventajas que se generan en este sentido.
- Hay una limitación en los sistemas constructivos empleados y, en consecuencia, en el modelo de ciudad resultante. Aunque existen algunos ejemplos sobre la autoproducción de viviendas en edificaciones en altura (más de 2 plantas), sobre todo en Latinoamérica (Uruguay, Venezuela), el modelo clásico de proyectos de vivienda en esta modalidad se basa en la construcción de viviendas aisladas y/o de baja altura. Bajo esta perspectiva, resulta complejo apostar por modelos urbanos de ciudad compacta, que permitan aprovechar mejor los beneficios del desarrollo urbano.

  El caso del barrio Solanda, en Quito, Ecuador, o el barrio Ciudad Bachué, en Bogotá, Colombia, pueden tomarse como casos exitosos donde proyectos de vivienda progresiva han conformado excelentes casos de ciudad compacta. También algunos trabajos del arquitecto Alejandro Aravena, desarrollados para atender a las víctimas del terremoto de Chile de 2008, han demostrado la viabilidad de la vivienda progresiva en conjuntos de densidades urbanas medias.

[51] Ver Anexo III, casos de estudio. Capítulo 5.2, caso de estudio “Uruguayan Cooperative Housing Movement”

- Para obtener un buen resultado y, por tanto, una vivienda adecuada, la autoconstrucción requiere un acompañamiento técnico. Si bien las grandes áreas informales de las ciudades en países de renta media y baja demuestran el inmenso potencial que presentan los modelos de autoproducción de vivienda, también demuestran que, en muchos de los casos, la vivienda resultante no es una vivienda adecuada: bien porque no se inscribe en contextos urbanos adecuados, bien porque las propias edificaciones no cuentan con características técnicas que las hagan adecuadas: desde ventilación y soleamiento natural, hasta seguridad en su sistema constructivo, lo que las hace muy vulnerables a eventos naturales como terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierra, entre otros. Por estos motivos, un programa sostenible de vivienda progresiva debe estar necesariamente acompañado, en todo su desarrollo en el tiempo, de un acompañamiento técnico de profesionales cualificados.

En relación con las cooperativas:

- Este modelo solo es posible si existe una sólida cultura de cooperativismo. Las experiencias de vivienda cooperativa han sido más exitosas en aquellos contextos donde el movimiento cooperativo en general, no solo asociado a la vivienda, es mayor. El desarrollo de proyectos en modalidad de cooperativa implica un alto grado de confianza entre los asociados, ya que una parte significativa de los aportes que deben hacer las familias se suele realizar antes de que los proyectos incluso se inicien.
- Además, es necesario un marco regulatorio que promueva confianza y el establecimiento de garantías adecuadas para fomentar este tipo de iniciativas. Como parte de lo señalado en el apartado anterior, los marcos regulatorios claros suelen ser una condición primordial para el desarrollo del sector cooperativo. Debido a la falta de tradición en muchos contextos sobre prácticas cooperativas, los marcos regulatorios o bien son inexistentes, o bien tratan de atender el cooperativismo desde una mirada general, sin entrar en las particularidades que implica el desarrollo de proyectos de vivienda cooperativa.

5.3. Asequibilidad a través de la mejora del parque de vivienda existente

Frecuentemente, el problema del déficit de viviendas adecuadas y asequibles se aborda únicamente desde el prisma de la producción de nuevas viviendas. Este aspecto es sin duda muy relevante, sobre todo en algunos contextos de rápida urbanización o con un parque de viviendas claramente insuficiente. Sin embargo, es importante señalar que, más allá de los casos de las personas sin hogar (que no son pocas, y que requerirían de una reflexión aparte), el resto de los humanos viven actualmente en algún tipo de vivienda, por muy inadecuadas que sean sus condiciones. Es por ello que, sobre todo en las últimas décadas, se ha venido destacando la importancia de las políticas, planes y proyectos orientados hacia la mejora, adaptación y/o ampliación de las viviendas existentes. Actualmente, la renovación o

modernización (en particular para acercarse a la neutralidad climática) es una prioridad en ciertas regiones como Europa[52].

Mejorar, adaptar y/o ampliar viviendas tiene diversas ventajas sobre la construcción de vivienda nueva: desde el punto de vista financiero, resulta más económico y, en consecuencia,tiene la posibilidad de impactar a más familias; desde el punto de vista ambiental, permite reutilizar algo ya creado, evitando la producción de nueva materia y la expansión de las ciudades; y desde el punto de vista social, quizás el más relevante, permite que las personas y las familias preserven los nexos sociales, así como económicos, que han ido consolidando a lo largo de sus vidas.

Los procesos de mejora y adaptación pueden abarcar, desde las intervenciones específicas en edificaciones y vivienda existentes, hasta barrios enteros de la ciudad. En los últimos años, por ejemplo, y particularmente en el contexto europeo, gran parte de las políticas de vivienda se han centrado en mejorar las condiciones de las viviendas existentes, fundamentalmente para adaptarlas en términos de accesibilidad –respondiendo de alguna manera al envejecimiento de la población, así como a la ampliación de atenciones a las personas con movilidad reducida – y, más recientemente, en términos de eficiencia energética. Por otra parte, la ampliación de viviendas se ha mostrado como un mecanismo efectivo para, por un lado, aliviar la situación de hacinamiento que las familias puedan estar confrontando y, por otro, proveer nuevos espacios para familias que se amplían.

Por otra parte, los procesos de mejoramiento y habilitación de áreas informales (*slum upgrading*), constituyen esfuerzos eficaces para abordarlas necesidades de vivienda adecuada de una parte de la población, atendiendo a sus vínculos sociales, culturales, económicos y hábitos establecidos en la comunidad.

Finalmente, los procesos de regeneración urbana constituyen oportunidades de mejora, no sólo del parque de viviendas existentes, sino también y, sobre todo, del entorno urbano en el que se erigen. Similar a lo señalado anteriormente, la regeneración urbana, por sí misma, es un mecanismo particularmente eficaz para garantizar la adecuación de los espacios públicos, mejorar los servicios públicos, incrementar el acceso a equipamientos urbanos y generar oportunidades de empleo en el contexto del barrio. Combinado con propuestas de mejora de viviendas, constituyen un impulso efectivo para garantizar viviendas adecuadas en los entornos ya construidos.

Principales barreras asociadas

En relación con la mejora, adaptación y/o ampliación de edificaciones existentes:

- A veces, las intervenciones o campañas de renovación o adaptación de viviendas tienen un presupuesto y/o alcance limitados, y se debe tener en cuenta que las intervenciones de mejora que no están incluidas en una política de vivienda más amplia e integral no alcanzan todo su impacto potencial.

[52]Ver el capítulo 3.6. Oportunidades indirectas de financiamiento

- Los procesos de mejora, adaptación y/o ampliación de viviendas pueden llegar a ser técnicamente complejos. Por tanto, su buena y efectiva ejecución en la mayoría de casos depende de contar con un acompañamiento técnico y supervisión adecuada.
- No todas las edificaciones son susceptibles de ser mejoradas, bien sea por haber sido originalmente construidas de manera defectuosa, de no contar con espacios suficientes para su mejora o por otras diversas razones que hacen que haya casos en que no resulte financiera o técnicamente viable llevar a cabo la mejora. Por ello, la implementación de programas y proyectos vinculados de esta naturaleza requieren de una revisión técnica especializada de los casos, son necesarias evaluaciones *Ad Hoc*.
- Desde el punto de vista legal existen complejidades. En aquellos casos donde la titularidad de los inmuebles no está plenamente definida, o en aquellos casos donde la titularidad es compartida, la acometida de los trabajos requiere de autorizaciones por parte de los propietarios. Esta situación se complica además en aquellos casos en los que los propietarios se ven obligados a co-financiar los trabajos de mejora. Adicionalmente, en casos de intervención en edificaciones de propiedad compartida –como por ejemplo en propiedad horizontal– el acceso a los programas requiere su aprobación por parte de la mayoría de propietarios.
- Además, la mejora de las propiedades es de alguna manera una razón para un alquiler más alto que no todos los inquilinos pueden pagar, lo que podría provocar su desplazamiento involuntario.

En relación con la mejora y habilitación de áreas informales (*Slum upgrading):*

- Los procesos de mejora de áreas informales requieren de una enorme inversión pública que, debido a la naturaleza de la inversión, a diferencia de otras operaciones urbanas, suele ser difícil de capitalizar financieramente.
- En muchas ocasiones existen limitaciones en las posibilidades de mejora y adecuación de estas áreas. Dependiendo de las condiciones de los asentamientos informales, su adecuación y homologación con otras áreas de las ciudades en relación a la calidad de servicios y del espacio construido es un proceso largo, costoso y no siempre posible. Existen casos donde, a pesar de las grandes inversiones, las condiciones resultantes nunca podrán ser equiparables a las de un desarrollo formal.

En relación con la rehabilitación urbana:

- De la misma manera, los procesos de rehabilitación urbana requieren en general de una alta inversión. Si los planes de rehabilitación están orientados hacia áreas donde los habitantes, existentes o futuros, carecen de medios financieros para cubrir estos gastos -al igual que ocurre en las mejoras de áreas informales-, los fondos deben provenir necesariamente del sector público.
- Por otra parte, en aquellas áreas donde los proyectos de rehabilitación son impulsados con fondos privados –aunque no únicamente-, se pueden generar procesos de gentrificación, es decir, la sustitución progresiva de los habitantes, y

comercios, existentes en el área por nuevos habitantes o comercios de mayor renta. En áreas de las ciudades donde prevalecen habitantes de menores ingresos, los procesos de rehabilitación urbana pueden constituir, de hecho, una amenaza al derecho a la vivienda.

5.4. Innovación tecnológica

La innovación en el ámbito de la tecnología de la vivienda ha sido uno de los factores que históricamente se ha asociado con su asequibilidad, ya que a través de avances tecnológicos se ha logrado, muchas veces, reducir los costos de construcción, y por tanto el precio de venta de las viviendas. Adicionalmente, la innovación tecnológica ha permitido incrementar el nivel de confort de las edificaciones y abordar temas como la asequibilidad para personas de movilidad reducida. La innovación tecnológica se ha centrado fundamentalmente en el desarrollo de materiales constructivos, así como nuevas tecnologías y sistemas.

Si bien el principio fundamental que vincula la innovación con la asequibilidad se relaciona, como se ha mencionado, con la reducción de los costos de los materiales, también se asocia con la reducción de los costos de construcción, en términos de mano de obra y de tiempo de ejecución de los trabajos. Y, de igual manera, hay todo un abanico de innovación relacionada con la producción de alternativas que puedan ser implementadas por las personas a través de procesos de autoconstrucción, o sistemas constructivos y materiales que toman en cuenta las materias primas y culturas locales, y, más recientemente, bajo la perspectiva de sostenibilidad ambiental, la eficiencia climática y energética de los materiales, así como su ciclo de vida.

Otro aspecto relevante que históricamente se ha abordado como clave para avanzar en la asequibilidad de la vivienda desde el punto de vista tecnológico tiene que ver con la industrialización del sector. Es decir, el desarrollo de las capacidades productivas a nivel industrial para la producción de materiales y sistemas constructivos, en un contexto determinado. Este planteamiento sigue siendo válido en muchos contextos donde la industria o bien no existe, o está en fases poco avanzadas. Y resulta particularmente pertinente en aquellos países que dependen de la importación para suplir el mercado local, o en casos donde existen “eslabones faltantes” significativos en aspectos relevantes de la cadena productiva.

Un tercer elemento a considerar dentro del ámbito de la innovación tecnológica, es el tema del desarrollo y la transferencia de capacidades. El desarrollo de capacidades es un elemento trasversal que busca hacer más eficiente el trabajo de los diferentes actores que con clave para el desarrollo del sector, incluyendo, aunque no exclusivamente, el sector privado –tanto el de la construcción, como el de la promoción e, incluso, el financiero-. Por su lado, la transferencia de capacidades tiene que ver con los mecanismos de colaboración y cooperación orientados a mejorar las capacidades en regiones y contextos en los que el sector se encuentre poco desarrollado, desde regiones y contextos con un alto nivel de desarrollo.

Principales barreras asociadas

En relación con la innovación vinculada a materiales y técnicas constructivas:

- La falta de inversión en investigación suele suponer una barrera para el desarrollo en esta dirección. Los contextos en los que mayormente hace falta consolidar experiencias de investigación suelen ser los mismos donde la inversión pública en investigación es más limitada, y donde además, probablemente, existen otras áreas con mayor prioridad, como salud o educación. En estos contextos, la investigación en temas de materiales y sistemas constructivos queda limitada a algunas iniciativas provenientes de universidades y, en menor medida, al ámbito privado.
- Existe una brecha en la cadena de valor entre la investigación y la innovación en la producción de nuevos materiales y su implementación en el sector de la edificación y la construcción, a veces debido a la falta de políticas y regulaciones o la falta de disponibilidad de estos materiales en diferentes países del mundo.
- Además, suele darse una resistencia a los cambios. Bien sea por razones culturales, por desconocimiento, por falta de integración o permeación de la innovación a la aplicación, o bien sea por experiencias preliminares poco exitosas, en algunos casos, las poblaciones locales son reacias a incorporar avances técnicos en sus concepciones y demandas sobre soluciones para viviendas. Como consecuencia, tanto el sector público como el sector privado se muestran también reacios en incorporarlas en sus proyectos.
- Relacionado con el punto anterior, muchas veces, los sistemas constructivos empleados en el desarrollo de viviendas de bajo coste presentan algunas limitaciones en términos de adaptación de formas y materiales locales, lo que dificulta su adecuación cultural.

En relación con la industrialización del sector

- Existe una falta de planificación industrial. Más allá de la carencia de planes de industrialización, en algunos contextos con poca experiencia en este sector, los planes de industrialización del sector vivienda pueden confrontar problemas al no abarcar toda la cadena productiva o de depender de tecnologías o materias primas no producidas localmente.
- Supone una considerable complejidad en términos de restricciones al comercio global. Más allá de los elementos que frecuentemente se toman en cuenta en los planes de industrialización (financiamiento, beneficios fiscales, posibilidades de localización estratégica, acceso a materias primas, etc.), un plan efectivo de industrialización, que realmente fomente la producción local, debería incorporar medidas macro-económicas que muchas veces superan los ámbitos sectoriales, como por ejemplo, la imposición de tasas especiales a la importación de productos y materias primas o el subsidio de la energía, entre otros.
- Industrialización a gran escala versus necesidades locales: muchas veces los planes de industrialización se enfocan en la necesidad de desarrollar pocos centros de producción a gran escala -y en algunos casos de tecnología avanzada- , dejando de lado el potencial que representan para la industria de la construcción y para el desarrollo económico local las pequeñas y medianas unidades de producción, algunas

de ellas basadas en tecnologías más sostenibles desde el punto de vista técnico y financiero.

En relación con el desarrollo de capacidades

- Los planes de capacitación en muchas ocasiones son insuficientes. Al igual que en muchos otros ámbitos, los recursos para capacitación en materia de vivienda suelen ser limitados y, en algunos contextos, dependientes enteramente de la cooperación internacional. La integración de mecanismos de capacitación en los diferentes eslabones que participan del sector vivienda también ha resultado ser muy complejo.
- Además, hay una falta de cultura de capacitación en las empresas privadas. En contextos de países de rentas bajas y medias, las empresas privadas frecuentemente carecen de una cultura del desarrollo de capacidades de sus potenciales clientes.

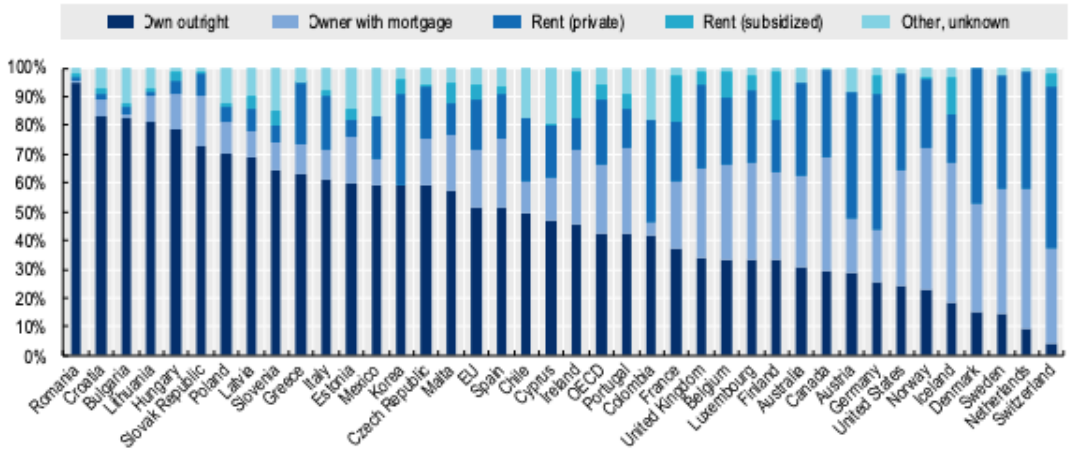
6. PROPIEDAD Y TENENCIA.

6.1. Vivienda en alquiler y modos alternativos de propiedad y tenencia

Comúnmente se asocia el tema de la asequibilidad a la vivienda con el acceso a la propiedad, y gran parte de las políticas suelen enfocarse en este sentido. Sin embargo, elementos como el mercado de la vivienda en alquiler o, en menor medida, algunos modos alternativos de propiedad y tenencia tienen, o pueden tener, un impacto enorme en garantizar la asequibilidad.

La vivienda en alquiler es la forma más extendida a través de la cual las familias pueden acceder a una vivienda sin contar con los recursos económicos para adquirirla o construirla. Constituye, por tanto, un elemento clave para garantizar el acceso a la vivienda a los grupos de menores recursos.

En la mayoría de los contextos, el alquiler de viviendas es una práctica poco regulada, donde la propiedad de las viviendas se concentra en manos privadas y guiada por preceptos de libre mercado. En otros contextos, y particularmente en países del norte de Europa, los estados participan activamente en el mercado de la vivienda en alquiler, con un parque de viviendas público considerable, y constituye el eje fundamental de las políticas de vivienda asequible.



Porcentaje de viviendas en propiedad o alquiler por países de la OECD (2019 o último año disponible)

Fuente: OECD Affordable Housing Database, 2019. HOUSING TENURES

En torno al alquiler de la vivienda como forma de abordar políticas de vivienda asequible, la discusión suele tener que ver, por un lado, con el nivel de intervención del estado –directa o indirectamente– sobre el mercado del alquiler, por ejemplo a través de la provisión de viviendas o la regulación de precios. Y, por otra parte, con las condiciones que favorecen un mercado más o menos funcional protegiendo los derechos de los propietarios e inquilinos.

Por otra parte, el tema de la propiedad suele abordarse desde una perspectiva de propiedad absoluta. Algunos ejemplos han demostrado la efectividad de incorporar formas alternativas de tenencia como mecanismos para general asequibilidad en la vivienda. Por ejemplo, la propiedad colectiva, muy frecuente en el desarrollo de proyectos cooperativos, puede, en

algunos casos, representar una disminución de los costos de construcción, o facilitar el acceso al financiamiento o a programas específicos.

Otras alternativas que han venido siendo exploradas en los últimos años tienen que ver con la propiedad parcial progresiva o el alquiler con opción a compra, en los que inquilinos, a través de pagos especiales, van teniendo acceso parcial a la propiedad del inmueble que habitan, lo que eventualmente repercute en la disminución del costo del alquiler.

Otro ejemplo de propiedad parcial se da en aquellos casos donde la propiedad aplica únicamente sobre los bienes construidos y no sobre el suelo que en el que se asienta la vivienda, que puede ser alquilado o cedido por un tiempo determinado. Este esquema, que puede favorecer la reducción de los costos a través del abaratamiento del suelo, ha sido aplicado, sobre todo, en aquellos contextos donde el estado es propietario de grandes cantidades de suelo.

Principales barreras asociadas

En relación con la vivienda en alquiler:

- Salvo en aquellos casos donde el estado asume con una proporción considerable el liderazgo en el mercado de las viviendas en alquiler, las políticas y programas sobre este deben conciliar posiciones de muchos actores atomizados, con intereses diversos: desde pequeños propietarios que arriendan su vivienda para ayudarse en su economía familiar, hasta fondos de inversión globales que se embarcan en operaciones financieras de gran escala. En este sentido, no siempre es fácil diseñar políticas que concilien los derechos de propietarios y los derechos de los inquilinos, y que a la vez promuevan la vivienda en alquiler de forma masiva.
- La inversión requerida para la edificación de viviendas es la misma independientemente si es destinada al alquiler o a la venta. En este sentido, muchas veces se considera que las políticas de promoción del alquiler suelen tener mayor impacto cuando se parte de un parque de viviendas edificadas y no de viviendas de nueva construcción.
- El establecimiento de mecanismos de garantía públicos para las situaciones de impago de alquileres es una de las medidas que suelen ser promovidas para fomentar el incremento de viviendas en alquiler en el mercado. Sin embargo, su encaje presupuestario, e incluso legal, muchas veces es difícil de justificar desde el interés público.
- En algunos contextos, por razones de carácter tributario o por razones referidas a la legislación, una parte importante de los acuerdos de alquiler de viviendas se realizan de forma informal, quedando eventualmente excluidos de los mecanismos de control –y por tanto protección a las partes– previstas en los marcos legales.

En relación con modos alternativos de propiedad:

- La mayor limitación en este punto tiene que ver con la falta de marcos normativos que permitan implementar y fomentar las diversas modalidades generando garantías suficientes para los involucrados.
- Igualmente, los modos de propiedad compartida no cuentan generalmente con una percepción favorable en la mayoría de los contextos. Como se ha demostrado en los casos de viviendas en propiedad cooperativa, frecuentemente hace falta un trabajo previo de información e incidencia ante potenciales usuarios antes de que decidan sumarse a este tipo de iniciativas.

6.2. Sistemas y procesos registrales

Los sistemas de registro de la propiedad tienen una vinculación con el derecho a la vivienda en varios sentidos. En su forma más directa, los sistemas registrales garantizan dentro del marco legal la propiedad de las personas sobre viviendas y terrenos que hayan adquirido o heredado, y por tanto los protege de eventuales desalojos. Por otro lado, de manera indirecta, los sistemas registrales son esenciales para garantizar la transparencia en las operaciones de compra-venta y alquiler, y en el establecimiento de mecanismos financieros que faciliten la adquisición de los bienes en plazos.

Los sistemas de propiedad, igualmente, en muchos contextos cumplen también un rol controlador –aunque secundario- sobre las condiciones de las viviendas que son objeto de cambio de titularidad, de forma de garantizar las condiciones mínimas de habitabilidad.

Finalmente, los sistemas de registro constituyen los mecanismos más precisos de determinación de información fundamental para el monitoreo y la elaboración de políticas en el sector, incluyendo los precios reales de mercado o el número de transacciones realizadas.

Los sistemas de propiedad juegan también un rol fundamental en relación con las políticas fiscales vinculadas a los bienes inmuebles y a las operaciones de compra-venta o trasmisión de la propiedad, que eventualmente pueden estar vinculadas a políticas y programas de vivienda asequible.

Debido a la complejidad en la constitución de sistemas de registro fiables, en los últimos años se ha venido avanzando en propuestas alternativas de registro de propiedad basadas en la tecnología de cadena de bloques (blockchain). Es decir, pasando de sistemas registrales centralizados, en los que existe un registro de operaciones único, hacia sistemas descentralizados. Donde, a través de complejas relaciones entre diversos nodos, se crean sistemas de registros automáticos únicos e inviolables, lo que garantiza al tiempo transparencia, economía y disponibilidad inmediata de la información.

Principales barreras asociadas

En relación con los sistemas y procesos registrales.

- El desarrollo de los sistemas de propiedad requiere de la preexistencia de marcos institucionales sólidos, de marcos legislativos sobre la propiedad claros y del desarrollo de una infraestructura, física y de la información, extendida y compleja. Por esta razón son procesos largos y costosos, que pocas veces los países están en condiciones de priorizar.
- Debido a que los procesos registrales de la propiedad pueden ser lentos, y no exentos de error, los costos derivados de realizar un registro pueden llegar a constituir una barrera para algunos grupos sociales, y por tanto limitar de manera indirecta el Derecho a la Vivienda.
- Finalmente, en relación con la implementación de sistemas de registro basados en *blockchain*, a pesar de constituir sistemas mucho más económicos que los sistemas registrales físicos, requieren del desarrollo de unas capacidades de manejo de tecnología que aún no está disponible en todos los contextos. Sin embargo, es de esperar que en las próximas décadas esta tecnología vaya reemplazando progresivamente los sistemas registrales convencionales.

6.3. Regulaciones y controles del sector

Uno de los elementos que con mayor frecuencia dominan la discusión política en torno a la vivienda es la necesidad o no de establecer límites y regulaciones en el mercado de la vivienda, bien sea con algún tipo de carácter social o no. En general, los debates suelen concentrarse sobre tres aspectos:

El primero, tiene que ver con la protección del carácter social de la vivienda. Es decir, con el establecimiento de mecanismos legales para que las viviendas que han sido construidas, vendidas y/o asignadas bajo algún mecanismo preferencial –que contemple, generalmente, algún tipo de subsidio- puedan mantenerse al menos durante algún tiempo fuera del mercado inmobiliario abierto. El propósito de estas medidas sería, por un lado, priorizar el valor de uso de las viviendas sobre el valor de cambio, de forma de garantizar que las viviendas sociales están siendo destinadas a quienes realmente las necesitan, y, en segundo lugar, introducir elementos de contrapeso en el mercado de viviendas que ayuden a controlar indirectamente su precio.

En general, las políticas en este sentido se orientan concretamente a establecer limitaciones a la venta de viviendas sociales -como, por ejemplo, determinando un periodo de tiempo por el cual las viviendas únicamente pueden ser vendidas al Estado a un precio determinado. O, en otros casos, asociando las viviendas a tipos de tenencia que no implican la propiedad absoluta. Cabe destacar que algunas políticas plantean la regulación de precios vinculada, pero con carácter voluntario, es decir, en la que propietarios acuerdan limitar los precios de venta o alquiler de las viviendas como contraprestación a ciertos incentivos, que pueden ser de carácter financiero, fiscal o de otra naturaleza.

El segundo elemento, tiene que ver con los mecanismos de desincentivo a las viviendas vacías en un contexto determinado. Como se ha comentado anteriormente, dadas las disparidades entre oferta y demanda de viviendas, es relativamente frecuente observar situaciones en las que coincide una alta demanda de viviendas asequibles con la existencia de viviendas vacías.

En este sentido, algunas políticas plantean el establecimiento de impuestos específicos aplicados a viviendas que permanezcan más de un tiempo sin ocuparse, con la finalidad de promover la puesta en el mercado de esas viviendas y, a través del incremento de la oferta, procurar la moderación de los precios. Una variante similar de este tipo de regulaciones se orienta, ya no hacia las posibles viviendas no ocupadas, sino al suelo urbano destinado a la construcción de viviendas que, de acuerdo con la planificación existente, pase más de un determinado tiempo sin construirse una vez aprobado. En estos casos, las legislaciones algunas veces pueden incluir mecanismos fiscales de penalización, o incluso la retirada de los derechos de edificabilidad asignados por el planeamiento.

El tercer elemento de debate en torno a las limitaciones a la propiedad, tiene que ver con la regulación directa del mercado de la vivienda, fijando precios máximos de venta o alquiler en relación con determinantes como su ubicación, tamaño, antigüedad, etc. Este tipo de iniciativas, que frecuentemente se ha circunscrito a las viviendas de propiedad pública, ha venido abarcando cada vez más el ámbito de las viviendas privadas en algunos contextos, y ha adquirido particular relevancia en aquellas ciudades donde los precios de vivienda en alquiler han escalado de manera significativa comparado con otras ciudades del contexto o con los indicadores de precios de otros bienes, servicios o ingresos de las personas. Por ejemplo, ciudades como Berlín, Viena o París[53], o países como Suecia[54] o, recientemente, España[55], han puesto en práctica medidas o leyes que regulan el precio de los alquileres en mayor o menor medida.

Principales barreras asociadas

En relación con las regulaciones y controles del sector:

- La principal barrera asociada a este punto tiene que ver con que las medidas de control y restricciones pueden, de acuerdo con los marcos regulatorios de algunos

[53]La Ley Elan, que limita el precio del alquiler en París y que se aplica desde julio de 2019. Esta normativa divide la ciudad en 14 sectores geográficos, agrupando 80 barrios en los que se han fijado niveles de precios de referencia y las multas por infringimiento van desde los 5.000 a los 15.000 euros. El precio no puede exceder el 20% del valor de referencia fijado cada año por decreto, que contempla criterios como la localización, el número de habitaciones o el año de construcción.

[54]Suecia tiene la regulación más estricta de Europa. Los alquileres se negocian a nivel municipal. Cada año, los sindicatos de inquilinos y el ayuntamiento se reúnen para fijar los precios del parque de viviendas. Anteriormente, el sector privado no podía superar estos umbrales en más de un 5%. Pero desde que la Comisión Europea consideró que este sistema era un obstáculo para la libre competencia en 2011, Suecia ha cambiado sus normas.

[55] Ley de Vivienda de 2022, en la que se limita el precio del alquiler a personas físicas o jurídicas que tengan más de 10 viviendas en su propiedad (excluyendo garajes y trasteros) o con una superficie construida de más de 1.500 m2. Estos deberán adaptar el precio de sus alquileres al índice de referencia de la zona donde se encuentra para aquellas viviendas que se encuentren en las denominadas «zonas tensionadas»

contextos, chocar con otros derechos consagrados, como el derecho a la propiedad. En este sentido, en algunos casos este tipo de medidas son inaplicables.

- El segundo elemento tiene que ver con la efectividad de las medidas. Algunas experiencias u estudios han demostrado que el tipo de políticas enfocadas en la restricción de los precios del mercado pueden eventualmente tener efectos contrapuestos a los objetivos perseguidos. Por ejemplo, que, ante el control de los precios del alquiler, algunos propietarios puedan preferir mantener las viviendas vacías, restringiendo aún más la oferta existente e impulsando al alza los precios; o que, ante un control de los precios de venta, los promotores decidan no desarrollar nuevas viviendas. Otro riesgo que algunos estudios asocian con los controles de precios de las viviendas en alquiler, es la falta de inversión en mantenimiento por parte de sus propietarios.
- Otro elemento relevante tiene que ver con la dificultad de crear políticas de regulación diferenciadas en torno a un mercado muy complejo. La vivienda, en muchas sociedades, es vista no sólo como una necesidad sino también como un refugio de inversión y de ahorro familiar. Esto conlleva a que en muchos casos el mercado esté dominado por una propiedad muy atomizada, que debería ser atendida de manera diferencial. Por ejemplo, no deberían ser iguales las restricciones aplicadas a grandes propietarios que a los pequeños propietarios.
- Finalmente, otra barrera vinculada a los mecanismos regulatorios tiene que ver con la capacidad de control de las instituciones y con la aparición de mercados informales. En contextos donde las instituciones tienen limitadas capacidades para supervisar la implementación de estas regulaciones, el resultado puede ser eventualmente el surgimiento de mercados paralelos informales donde, de hecho, los compradores o arrendatarios de las viviendas queden aún más desprotegidos.

6.4. Protección del Derecho a la vivienda

El Derecho a la vivienda adecuada, incluida su dimensión referida a la asequibilidad, se suele entender desde una perspectiva de "provisión" de viviendas. Sin embargo, hay un elemento fundamental que suele dejarse de lado en el debate, que tiene que ver con la preservación del derecho a la vivienda y que se enfoca fundamentalmente en aquellas políticas orientadas a proteger contra los desalojos forzosos, como un elemento clave del derecho a una vivienda adecuada y estrechamente relacionado con la seguridad de la tenencia.

Los desalojos forzosos se definen como "la expulsión permanente o temporal contra su voluntad de personas, familias y/o comunidades de los hogares y/o tierras que ocupan, sin la provisión de formas apropiadas de protección legal o de otro tipo ni el acceso a ellas". Según ONU-Habitat, al menos 2 millones de personas en el mundo son desalojadas por la fuerza cada año, mientras que millones son amenazadas con desalojos forzosos[56].

[56] UN-Habitat, Global Report on Human Settlements 2007: Enhancing Urban Safety and Security

Los desalojos en muchos casos llevan asociada alguna violencia y afectan de manera desproporcionada a los pobres, quienes a menudo sufren más violaciones de derechos humanos como resultado. Las mujeres, además, tienden a verse mucho más afectadas, primero porque tienen menos acceso a una tenencia segura, lo que las expone aún más a los desalojos, y segundo por sus estrechos vínculos con el hogar y su papel como cuidadoras de toda la familia. Además, a menudo sufren más violencia y suelen ser más vulnerables al abuso, tanto durante el desalojo como después, especialmente si se han visto obligadas a mudarse a viviendas inadecuadas, a menudo en asentamientos informales. De la misma manera, aunque los desalojos afectan a toda la familia, tienen un impacto particular en los niños. Se considera que el impacto de los desalojos forzosos en el desarrollo de los niños es similar al de los conflictos armados57.

Los desalojos forzosos se llevan a cabo en una variedad de circunstancias y por una variedad de razones, por ejemplo, para dar paso a proyectos de desarrollo e infraestructura, remodelación urbana, eventos internacionales de prestigio, como resultado de conflictos por los derechos sobre la tierra, conflictos armados, patrones sociales de discriminación, o por situaciones de inadecuación o peligrosidad de la propia vivienda, ya sea por razones estructurales, de ubicación o como resultado de desastres naturales o provocados por el hombre.

Por tanto, el derecho a una vivienda adecuada no prohíbe los desalojos a toda costa, ni impide los proyectos de desarrollo que podrían desplazar a las personas. Hay necesidades inevitables y la preservación del derecho a una vivienda no debe impedir que tal desarrollo se produzca, sino que le impone condiciones y límites procesales.

En general, los desalojos a gran escala solo pueden justificarse en las circunstancias más excepcionales y solo si se llevan a cabo de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional. Ya que, independientemente de su causa, los desalojos forzosos pueden considerarse una violación de los derechos humanos y una violación *prima facie* del derecho a una vivienda adecuada.

Garantías en caso de desalojo

Si el desalojo puede ser justificable, el Estado debe asegurar que se lleve a cabo de manera lícita, razonable y proporcionada, y de conformidad con el derecho internacional. Los recursos y remedios legales efectivos deben estar disponibles para las personas desalojadas, incluida una compensación adecuada por cualquier bien inmueble o mueble afectado por el desalojo, ya sea en forma de realojo, apoyo económico, u otros. Los desalojos no deben dar lugar a que las personas se queden sin hogar o sean vulnerables a nuevas violaciones de derechos humanos.

[57] T. Rahmatullah, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and The Asian Coalition for Housing Rights (1997) The Impact of Evictions on Children: Case Studies from Phnom Penh, Manila and Mumbai

En general, el derecho internacional de los derechos humanos exige que los gobiernos exploren todas las alternativas factibles antes de llevar a cabo cualquier desalojo. Cuando los desalojos se realicen como último recurso, los afectados deberán contar con garantías procesales efectivas, que pueden tener un efecto disuasorio sobre los desalojos planificados. Éstos incluyen:

- Una consulta genuina con los afectados
- Aviso adecuado y razonable
- Disponibilidad de información sobre el desalojo propuesto en un tiempo razonable
- Presencia de funcionarios gubernamentales o sus representantes durante un desalojo
- Identificación adecuada de las personas que realizan el desalojo
- Prohibición de realizar desalojos con mal tiempo o de noche
- Disponibilidad de recursos legales
- Disponibilidad de asistencia legal para aquellos que la necesiten para poder buscar reparación judicial.

De particular relevancia son los "Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo"[58] desarrollados bajo el mandato del Relator Especial sobre una vivienda adecuada. Estos describen las obligaciones de los Estados de proteger contra los desalojos forzosos, junto con obligaciones específicas antes, durante y después de los desalojos basados en el desarrollo[59].

Principales barreras asociadas

En relación con los desalojos forzosos:

- En la mayoría de casos, no existen marcos legales que protejan de manera efectiva la preservación del derecho a la vivienda. Muchos países no cuentan con elementos en sus leyes que regulen los desalojos forzosos -o, si lo mencionan, es de forma parcial-,

---

[58] Anexo I del Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado

59Extracto de los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo:

22. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y políticas que prohíban la ejecución de desalojos que no se ajusten a sus obligaciones internacionales de derechos humanos […]

32. […] Deben llevarse a cabo evaluaciones de impacto integrales y holísticas antes del inicio de cualquier proyecto que pueda resultar en desalojos y desplazamientos basados en el desarrollo, […] La evaluación del "impacto del desalojo" también debe incluir la exploración de alternativas y estrategias para minimizar el daño.

37. Los procesos de planificación y desarrollo urbano o rural deben involucrar a todos aquellos que puedan verse afectados […]

38. Los Estados deben explorar a fondo todas las posibles alternativas a los desalojos […]

52. […] Como mínimo, […] las autoridades competentes garantizarán que las personas o grupos desalojados, […] tengan acceso seguro a: (a) alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; (b) albergue y vivienda básicos; (c) ropa apropiada; (d) servicios médicos esenciales; (e) fuentes de sustento; (f) forraje para el ganado y acceso a los recursos de propiedad común de los que anteriormente dependía; g) la educación de los niños y las instalaciones para el cuidado de los niños […]

55. Los lugares de reubicación identificados deben cumplir los criterios de vivienda adecuada según el derecho internacional […]

que impidan los desalojos improcedentes y que incluyan las garantías necesarias para ejecutar los desalojos procedentes de manera adecuada.

- En los países que cuentan entre sus marcos regulatorios con alguna disposición que proteja este derecho, en muchos casos no tienen como asegurar su implementación efectiva, ya sea por falta de capacidades de las instituciones, presiones externas, o falta de mecanismos o medios para velar por su cumplimiento.
- En ocasiones el motivo del desalojo de una vivienda –perfectamente adecuada por lo demás- es la propiedad del suelo sobre la que está edificada. Existe una falta de mecanismos que reconozcan la propiedad de bienes inmuebles edificados en suelos con otro titular[60].

[60] Ver capítulo 6.1 sobre modos alternativos de propiedad y tenencia

ANEXO I: CUADRO RESUMEN DE TAGs ASOCIADOS A CADA BARRERA

DESAJUSTES	El objetivo de que todas las personas cuenten con acceso a una vivienda adecuada depende en gran medida de establecer un equilibrio entre el tipo de vivienda que se requiere y el tipo de vivienda que se produce en un contexto determinado. En muchos contextos, por diversas razones, incluido el rápido crecimiento urbano, la falta de desarrollo del sector construcción, los cambios demográficos o el ritmo de construcción y/o adaptación de viviendas existentes, entre otros, la producción de viviendas es insuficiente para suplir las necesidades de la población, derivando en el surgimiento de favelas, infravivienda, la proliferación de viviendas inadecuadas, o el fenómeno de las viviendas vacías. Otros elementos que han venido creciente relevancia en los últimos años, como los temas relativos al cambio climático, el género, o más recientemente, la pandemia, han demostrado la falta de adecuación de la viviendas existentes y construidas en relación a las necesidades.	*a.* Localización *b.* Precio *c.* Segregación *d.* Adecuación funcional, servicios y seguridad *e.* Adecuación cultural f. Diversidad, género *g.* Crecimiento demográfico h. Estructura familiar i. Cambio climático y rendimiento energético j. Pandemia y salud k. Viviendas desocupadas
POLÍTICAS Y REGULACIONES	Los marcos políticos juegan un papel fundamental en el desarrollo del sector vivienda en general y en particular en lo referente a la vivienda asequible. A través de estos marcos se sientan las bases para la definición de los planes y programas, así como para la definición del rol de los actores que intervienen en el proceso de producción y acceso a la vivienda, incluyendo los actores públicos, los privados y los usuarios finales. El seguimiento y la evaluación de estas políticas resultan fundamentales para mejorar las condiciones actuales, fomentar la sostenibilidad de las misma a través del tiempo, además de para generar consensos entre los actores.	a. Políticas nacionales de vivienda asequible b. Políticas y gobiernos locales c. Regulación, suelo, edificabilidad d. Marcos globales e. Gobernanza y sociedad civil f. Datos y evaluación de políticas g. Desahucios h. Control de precios

FINANCIACIONES	Dependiendo del contexto, una familia promedio tiene que ahorrar hasta 8 años del total de sus ingresos para cubrir el costo de mercado de una vivienda. En este contexto, los mecanismos para su financiamiento constituyen la piedra angular sobre la que se cimienta la asequibilidad. Diversos modelos de financiamiento han venido evolucionando a lo largo de los años, demostrando su efectividad en determinados contextos; sin embargo, la falta de financiamiento para la vivienda asequible constituye una limitación transversal que afecta en mayor o menor medida, a prácticamente todas las naciones.	a. Actores financieros b. Factores culturales c. Discriminaciones financieras d. Sistemas hipotecarios e. Fondos públicos y subsidios *f. Land based finance* g. Sistemas de ahorro h. Financiamiento aguas arriba i. Oportunidades indirectas j. Financiamiento al desarrollo k. Financiamiento progresivo y microcréditos l. Microcréditos
DISEÑO	La forma en que se diseñan y construyen las ciudades tiene un impacto muy relevante en la sostenibilidad, inclusión y seguridad urbanas. Igualmente, condicionan la dotación de suelo suficiente para vivienda, la localización de los servicios y equipamiento, y la construcción de vivienda adecuada y asequible. Por otro lado, la calidad y seguridad de la construcción, tanto de las edificaciones de vivienda como del espacio público, vienen determinadas en parte por las normativas y códigos, y pueden tener un impacto significativo en el costo de la construcción, así como los procesos administrativos requeridos para la construcción y habitabilidad de los espacios.	a. Modelos de ciudad y expansión urbana b. Servicios e infraestructura c. Entornos d. Calidad, habitabilidad, inclusión, equidad e. Segregación y desigualdad f. Regulación técnica g. Procesos administrativos
PROMOCIÓN Y PRODUCCIÓN	Existe una gran diversidad de formas de promoción y producción de vivienda, que parten no sólo del sector público y privado,	a. Promoción pública b. Asociaciones Público-

	sino también de variadas formas de asociaciones entre ambos sectores. Igualmente, una parte muy importante de las viviendas que se edifican en el mundo son auto producidas o auto gestionadas por la gente. Esta diversidad ha facilitado, en algunos casos, la asequibilidad de las viviendas. Por otro lado, la adaptación del parque de viviendas existentes, así como la mejora de favelas y la regeneración urbana se han demostrado como herramientas eficaces para mejorar la adecuación de las viviendas, y su asequibilidad.	Privada c. Promoción privada d. Innovación, materiales, tecnología e. Autopromoción f. Site&services, vivienda progresiva g. Regeneración, rehabilitación h. Transformación y adaptación i. Gestión y mantenimiento j. *Favelas/slums*
PROPIEDAD Y TENENCIA	La propiedad y tenencia de la vivienda constituye un elemento fundamental del Derecho a la Vivienda adecuada. Los sistemas de registro de la propiedad de las viviendas y del suelo, tienen un rol esencial en la preservación y formalización de ese derecho. Por otro lado, las diversas formas que adoptan la propiedad y la tenencia pueden facilitar o dificultar, directa e indirectamente, la asequibilidad de la vivienda.	a. Propiedad compartida b. Alquiler y tenencia temporal c. Registro de propiedad d. Protección de la vivienda social e. Propiedad del suelo f. Propiedad, tenencia e innovación (Blockchain)

ANEXO II: BIBLIOGRAFÍA

	Título	Tipo	Institución	Año	Región	B1: Desajustes (necesidades, oferta)	B2: Políticas y regulaciones	B3: Financiaciones	B4: Diseño y desarrollo urbanos	B5: Promoción y producción	B6: Propiedad y tenencia	Derechos humanos y de vivienda	Casos de estudio / Perfiles regionales	Palabras clave
1	Addressing the Challenges of Affordable Land and Housing in Sub-Saharan Africa	Research paper	Quest Journals	2018	Africa		x	x	x					State of the art, Scale, Land and housing policy and regulatory frameworks
2	El largo camino hacia la reforma del sector vivienda. Lecciones de la experiencia chilena	Article	BID	1999	LAC		x						x	Housing policy, Housing sector in Chile
3	Vivienda ¿qué viene? De pensar la unidad a construir la ciudad	Report	BID	2018	LAC & Africa								x	Case studies, Country profiles, Indicators, Housing quality, Housing and city, inclusion, accesibility, resilience, Global South
4	Causas de la vivienda inadecuada en América Latina y el Caribe	Article	Hábitat para la Humanidad	2003	LAC		x		x	x				Adequate housing
5	Housing finance in Africa. A review of Africa's housing finance markets	Country profiles	Centre for Affordable Housing in Africa	2021	Africa	x		x		x	x		x	Housing finance and delivery, Country profiles

6	Access to decent and affordable housing for all	Draft Report	European Parliament	2020	Europe					x	x	x		Adequate housing, homelessness, security of tenure, integrated approach
7	El derecho a una vivienda adecuada FS21 Rev1	Fact Sheet	UN	2009	Global							x		Housing rights
8	Right to adequate housing FS21 Rev1	Fact Sheet	UN	2009	Global							x		Housing rights
9	The state of Housing in Europe 2021	Country profiles	Housing Europe	2021	Europe								x	Country profiles, Social housing, list of more EU publications
10	Demographia International Housing Affordability	Report	Urban Reform Institute & Frontier Centre for Public Policy	2021	Global North		x		x				x	Middle-income Housing affordability ratings, Global North
11	Confronting the Real Barriers to Housing Affordability: Using Research to Assemble Durable Coalitions and Expand Political Capacity	Working paper	Lincoln Institute of Land Policy	2021	USA		x						x	Barriers, housing policy, political coalitions, data and research, case studies
12	A blueprint for addressing the global affordable housing challenge	Report	McKinsey Global Institute	2014	Global			x	x	x	x			Land, Development, Operations and maintenance, Finance
13	Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable	Report	OECD	2021	OECD		x			x				Metrics, pandemic outputs and support measures, housing policy interventions, supply increase,

														social housing, rental market
14	Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries	Working paper	OECD	2016	OECD		x			x				Housing policy, Homeownership and rental subisidies, Social housing, Spatial segregation
15	Social housing: A key part of past and future housing policy	Report	OECD	2020	OECD		x			x	x			Social housing criteria, financing, policies and rental schemes
16	International models for delivery of affordable housing in Asia	Country profiles	RICS	2019	Asia	x	x			x	x		x	Housing provision models, Country profiles
17	Housing2030. Effective policies for affordable housing in the UNECE region	Report	UNECE	2021	Europe		x	x	x				x	Housing policy tools, governance and regulation, finance and funding, land access and availability, climate-neutral construction and renovation
18	The future of Asian & Pacific cities	Report	UNESCAP	2020	Asia & Pacific		x	x					x	Urban health and recovery, resilience, smart and inclusive cities, finance, case studies
19	Social Housing in the Arab Region: An Overview of Policies for Low-Income Households' Access to Adequate Housing	Country profiles	UNESCWA	2017	Arab Region		x						x	Housing policy, country profiles
20	A Practical Guide for Conducting Housing Profiles	Guide	UN-Habitat	2010	Global	x	x	x	x			x		Housing general

21	Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability	Report	UN-Habitat	2008	Global			x		x	x		x	Housing finance, financial instruments, microfinance, low and medium income housing, case studies
22	The Housing Rights Index: A Policy Formulation Support Tool	Guide	UN-Habitat	2018	Global							x		Housing Rights Index, Adequate housing
23	Applying the Degree of Urbanisation: a methodological Manual to define cities, towns and rural areas for international comparisons	Guide	UN-Habitat & others	2021	Global				x					Statistical comparisons and data, SDG indicators, Degree of urbanisation, Urban-rural
24	The Role of Land in Achieving Adequate and Affordable Housing	Report	UN-Habitat	2021	Global		x	x	x					Land for affordable housing, Land-based finance and policy instruments, Land governance
25	The Global Housing Affordability Challenge: a more comprehensive understanding of the Housing Sector	Article	UN-Habitat	2019	Global		x					x	x	Housing affordability general, SDG 11, housing publications, current status of the data
26	Impact Evaluation of UN-Habitat's Housing Approach to Adequate, Affordable Housing and Poverty Reduction 2008-2019	Report	UN-Habitat	2021	Global		x						x	Adequate and affordable housing criteria, urban poverty, UNH housing approach framework, data and indicators, UNH housing publications list, global data assessment
27	Low-income Housing in Latin America and the Caribbean	Article	World Bank	2007	LAC			x					x	Housing policy and finance, low-income housing, indicators,

														“enabling-plus” approach
28	Access to Affordable and Low-Income Housing in East Asia and the Pacific	Report	World Bank	2014	East Asia & Pacific		x	x	x		x		x	Urbanisation, Rental VS homeownership, Low and middle income housing, data collection
29	Converting Land into Affordable Housing Floor Space	Working paper	World Bank	2014	Global		x		x				x	Land affordability, supply, urban transport, land use policies, market forces
30	Introducing the Adequate Housing Index (AHI). A New Approach to Estimate the Adequate Housing Deficit within and across Emerging Economies	Working paper	World Bank	2021	Global		x						x	Adequate housing, emerging economies, housing deficit, quantitative data and indicators, household survey, SDG 11
31	Affordable Housing: Public-Private Partnerships for Investment and Delivery of in Emerging Market Economies	Report	World Bank	2020	Global		x						x	Public-private partnership for affordable housing, low-income housing, emerging economies, case studies
32	Housing and Urbanization in Africa. Unleashing a Formal Market Process	Working paper	World Bank	2014	Africa		x	x	x					Middle-income housing, Affordability of construction, market and policy coordination
33	Introduction: housing affordability and affordable housing	Article	International Journal of Housing Policy	2019	Global North			x						General, Low-income renters and homeowners, Household expenditures, household incomes

34	An exploration of concepts and polices on 'affordable housing' in England, Italy, Poland and The Netherlands	Article	Journal of Housing and the Built Environment	2018	Europe	x	x						x	Affordable housing definition, General, Housing policy, social housing/affordable housing/real estate market, target groups
35	Policies to Ensure Access to Affordable Housing	Study	European Parliament	2020	Europe	x	x	x					x	Affordable housing definition, Housing policy, good practices, National housing strategies
36	Para uma nova geração de Políticas de Habitação (Towards a new generation of Housing Policies)	Report	Portal da Habitação, Government of Portugal	2017	Portugal	x	x							Ministers Council Resolution, Adequate housing, retrofitting, urban regeneration, social housing, legislative framework
37	The Costs and Benefits of Affordable Housing: A Partial Solution to the Conflict of Competing Goods	Article	Georgetown University Law Center	2020	USA			x			x			Housing deficit effects, Cost-Benefit Analysis, Housing finance and production, Public benefit of affordable housing
38	Mechanisms for Financing Affordable Housing Development	Research paper	Massey University (Professor Graham Squires)	2017	USA			x		x				Types of Affordable Housing Finance Mechanisms (regulation/fiscal/monetary), San Francisco case study, development process
39	According to the Plan: Testing the Influence of Housing Plan Quality on Low-Income Housing Production	Article	Urban Science (Dr. Darrel Ramsey-Musolf)	2017	USA				x	x				Low-income housing production, housing mandates, link between plan's quality and outcomes, California case studies
40	Build To Rent. ULI Best Practice Guide	Guide	Urban Land Institute	2016	UK				x	x	x			Build to rent VS Private rented sector

41	Affordable housing production for low income groups by land use zoning plans in harbor areas of Copenhagen	Article	Lund University	2021	Sweden		x		x	x				Low-income housing, Copenhaguen case study, local housing partnership agreements, zoning plan developments
42	Ten Principles for Developing Affordable Housing	Report	Urban Land Institute	2007	USA		x			x				Low and moderate income housing, community, partnerships, site selection
43	Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe	Report	European Commission	2015	Europe		x		x	x				Comparative of national tenancy laws, housing markets and policies, landlord profitability
44	In which European countries is homeownership more financially advantageous? Explaining the size of the tenure wealth gap in 10 countries with different housing and welfare regimes	Article	International Journal of Housing Policy	2019	Europe				x		x		x	Homeownership, tenure wealth gap, case studies, homeownership regulations, policies and subsidies, housing and welfare systems
45	Forced evictions	Fact Sheet	UN	2014	Global						x	x		Human rights: forced evictions
46	Guidelines for the Implementation of the Right to Adequate Housing	Guide	UN	2019	Global							x		Right to adequate housing, implementation measures, global housing crisis
47	Adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living	Report	UN	2020	Global							x		Right to adequate housing, unequal impact of the pandemic, mitigation measures, vulnerable groups, post-covid policy, legal and fiscal challenges

48	Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement	Report	UN	2007	Global						x	x		Right to adequate housing, forced evictions, safeguards

ANEXO III: CASOS DE ESTUDIO

1. Desajustes en el precio de la vivienda

1.1. Vivienda que se produce y vivienda que se necesita

Desajustes en el precio de la vivienda en Ghana[61]

Figura 1: Viviendas informales en un barrio marginal de Accra (Ghana) © UN-HABITAT. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Figure 1: Informal housing in a slum in Accra, Ghana © UN-HABITAT. Source: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Ghana constituye un ejemplo pertinente de los problemas de asequibilidad a los que se enfrentan los países africanos. Un informe reciente, Housing as a Strategy for Poverty Reduction in Ghana (2010), destaca cómo el problema de la vivienda en Ghana es "una crisis de desarrollo nacional", ya que actualmente existe una necesidad anual de 70.000 unidades, además del déficit acumulado de 250.000 unidades "necesarias para descongestionar los hogares urbanos de más de 10 a 7" ocupantes por vivienda. En los próximos veinte años se necesita una provisión media anual de 133.000 unidades, mucho más que el ritmo actual de entrega de sólo 28.000 unidades (que equivale a sólo el 21% de la demanda).

---

[61]Extraído de:

- Informe de ONU-Hábitat sobre la tierra y la vivienda asequibles en África. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf
- Informe de ONU-Hábitat "La vivienda como estrategia de reducción de la pobreza en Ghana" (2010). Fuente:https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Housing%20as%20a%20Strategy%20for%20Poverty%20Reduction%20in%20Ghana.pdf

La vivienda en Ghana es sencillamente demasiado cara y los ingresos son demasiado bajos. Una casa de un proyecto de vivienda gubernamental de bajo coste cuesta un mínimo de 9.000 dólares. Sin embargo, esto es prohibitivo para los hogares de ingresos bajos, e incluso para muchos de ingresos medios. El informe afirma que "teniendo en cuenta que el salario mínimo actual es de 1,3 cedis al día (0,87 USD), una persona con el salario mínimo tardará 17 años en pagar el préstamo, sin contar los intereses, y comprometiendo todo su salario en ello".

Por lo tanto, un cálculo rápido indica que si la persona gasta la mitad de sus ingresos en el servicio del préstamo (que sigue siendo una proporción considerable de los ingresos), tardará 34 años en pagar sólo el principal. Además, esto supone que la persona tiene un contrato de trabajo formal, fijo y fiable, tiene el pago inicial requerido y tiene la solvencia para garantizar un préstamo de entrada, siendo todo esto poco común para muchos hogares ghaneses. En Ghana y en toda África, incluso para una vivienda pública "de bajo coste", existen evidentemente muchos obstáculos para obtener y conservar una vivienda que los hogares puedan pagar.

Los grupos más vulnerables son los pobres de las zonas urbanas y rurales, cuyas casas están construidas, en su mayoría, con materiales de baja calidad y con escasos o nulos servicios e infraestructuras básicas, como sistemas adecuados de drenaje y eliminación de residuos. Entre los factores clave que dificultan la entrega efectiva de viviendas en Ghana se encuentran los siguientes:

- El coste del suelo y su accesibilidad;
- La financiación;
- El alto coste de las hipotecas;
- Desarrollo de infraestructuras;
- Procedimientos de aprobación del desarrollo;
- Disponibilidad y coste de los materiales de construcción;
- Coordinación institucional;
- Gobernanza para la provisión de refugios.

Por todo ello, el objetivo final de la política de vivienda del país es proporcionar una vivienda adecuada, decente y asequible que sea accesible y sostenible con instalaciones de infraestructura para satisfacer las necesidades de los ghaneses. Esto se complementará con las siguientes políticas que abordan los desafíos enumerados anteriormente.

i. Mejorar la oferta de terrenos con servicios disponibles para la vivienda, especialmente para los grupos objetivo.
ii. Ampliar el desarrollo de las infraestructuras a todas las zonas del país y garantizar su acceso a todos los ciudadanos mediante una política clara de infraestructuras y programas de desarrollo
iii. Desarrollar, producir y promover un mayor uso de materiales de construcción alternativos locales de calidad aceptable para responder eficazmente a las necesidades de construcción de viviendas de la mayoría de la población del país.
iv. Proporcionar un mayor acceso al crédito, especialmente a los grupos destinatarios.

1.2. Cambios demográficos y su impacto en la vivienda

De los silos a la reforma sistémica: la estrategia del Sistema Nacional de Vivienda de Malta[62]

Malta ha adoptado recientemente una nueva visión para el desarrollo de la política de vivienda. Para ello ha sido fundamental adoptar un enfoque culturalmente sensible, que refleje las nuevas realidades que han traído el progreso económico, la migración y las nuevas tendencias de formación de hogares. Esta perspectiva subraya el valor de las relaciones sociales en los hogares y los barrios, así como la importancia de la gobernanza participativa para dar cabida a una población multiétnica y heterogénea.

En agosto de 2020, el Ministerio para el Alojamiento Social lanzó su primera estrategia del Sistema Nacional de Vivienda. Esto siguió al trabajo de 2018 de la Secretaría Parlamentaria para el Alojamiento Social, que buscaba diversificar el mercado de la vivienda utilizando objetivos a corto, medio y largo plazo. Estos incluían la regulación del sector privado de alquiler, el desarrollo de viviendas asequibles y los programas de vivienda especializados que regeneran las propiedades abandonadas o en mal estado. La estrategia se aleja de un enfoque fragmentado y burocrático y sitúa el bienestar humano en el centro de la política de vivienda y del entorno construido. Esto se logrará a través de múltiples vías para la vivienda, incluyendo iniciativas financieras innovadoras, la reestructuración de las prestaciones de vivienda y mejoras en la seguridad de la tenencia.

Resulta interesante que se haya desarrollado un enfoque "basado en proyectos" para dar cabida a las diferentes estructuras domésticas y familiares creadas por los rápidos cambios sociales y económicos. En este proceso, los concursos de diseño conectan e integran el entorno social y construido y los elementos de prestación de servicios de la estrategia a través de un proceso en dos fases: (a) Se hace una convocatoria abierta a organizaciones no gubernamentales (ONG), proyectos dirigidos por la comunidad, organizaciones religiosas, fideicomisos de tierras comunitarias y cooperativas de vivienda para que presenten propuestas; (b) Se hace una convocatoria abierta a todos los arquitectos y estudios de arquitectura independientes para que participen en un concurso internacional de diseño que responda a propuestas basadas en la comunidad.

En el caso de los proyectos que implican talleres entre las ONG, los arquitectos y la comunidad, la dimensión social se incorpora en la fase de investigación. En este proceso también se han establecido nuevas colaboraciones entre la Cámara de Arquitectos e Ingenieros Civiles, la Autoridad de la Vivienda y el Ministerio de Alojamiento Social. La evaluación posterior a la implementación garantiza el cumplimiento de un requisito de "valor social", y el seguimiento continuo asegura el mantenimiento de los objetivos sociales. La evaluación también sirve de base para futuros programas y proyectos.

Compartir la ciudad de Seúl: Conexiones intergeneracionales para una vivienda asequible[63]

---

[62]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

En este proyecto se ha puesto en marcha una política de vivienda intergeneracional que no solo busca ampliar el acceso a la vivienda temporal, sino que también responde a problemas típicos en los mayores como la soledad y el aislamiento. A través de una aplicación de teléfono móvil, el programa pone en contacto a jóvenes adultos que necesitan temporalmente una habitación con personas mayores que aún viven en sus casas familiares de origen con habitaciones libres. Este proyecto muestra el potencial de los usos alternativos de las tecnologías de la información para generar conexiones intergeneracionales en materia de vivienda asequible.

1.3. Nuevos enfoques y exigencias

Programa de vivienda con perspectiva de género en Somalia[64]

Figura 2: Desarrollo de la vivienda en Somalia. Foto: © UN-HABITAT. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

El programa de vivienda de Garowe, en Somalia, es un pequeño ejemplo de cómo este enfoque puede llevarse a cabo en la práctica. Los programas de vivienda de ONU-HABITAT para los internamente desplazados que regresan a Garowe están dirigidos por comités con una cuota de representación femenina de al menos el 20%. Las mujeres participan en las decisiones de planificación y diseño de las nuevas viviendas asequibles, que acabarán ocupando. Un ejemplo de la transcripción de las necesidades y deseos de las mujeres en el diseño de las viviendas es la provisión de patios exteriores que eran importantes para que las mujeres pudieran socializar mientras veían a sus hijos jugar en un entorno seguro y protegido.

---

[63]Extraído del informe de BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

[64]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre la tierra y la vivienda asequibles en África. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Empoderamiento de las mujeres empresarias urbanas mediante el desarrollo de la vivienda y el derecho a la tierra en Mozambique - Ciudad de Manica[65]

La mayoría de las mujeres empresarias del municipio de Manica tienen negocios informales que a menudo representan la principal fuente de ingresos de sus hogares. Alrededor de 450 de ellas están organizadas en un movimiento de Asociación de Crédito y Ahorro y otros organismos económicos similares. Tienen habilidades empresariales y la experiencia de la financiación comunitaria. Sin embargo, las prácticas culturales favorecen la propiedad masculina de la tierra y disuaden a las mujeres de formalizar sus negocios. Las mujeres no tienen acceso a una vivienda asequible y de buena calidad ni a una financiación formal. Este proyecto pretende poner en marcha un programa de "alquiler con opción a compra" mediante el cual las mujeres empresarias puedan acceder a la propiedad de la vivienda, establecer una relación con una institución bancaria y romper así el círculo vicioso de la informalidad.

Al principio del proyecto se realizó un estudio socioeconómico entre las mujeres involucradas en el movimiento asociativo y sus familias. Se centró en conocer las fuentes de ingresos y gastos de los hogares. Incluía información relevante sobre la composición de los hogares, los negocios encabezados por mujeres y el acceso a la tierra. La encuesta ayudó a identificar los problemas existentes en cuanto a la propiedad de tierra o vivienda por parte de las mujeres, así como los relativos a la formalización de los negocios por parte de las empresarias, en su mayoría vinculados a las prácticas culturales y las creencias locales. Antes del diseño de las casas, también se realizó una encuesta sobre las condiciones y los materiales de las viviendas locales. Esta encuesta tuvo en cuenta las prácticas locales y las necesidades de los hogares, en su mayoría relacionadas con las actividades de las mujeres. Esta información se tuvo en cuenta en el diseño de la casa.

El grupo objetivo del proyecto piloto de Vivienda Social Municipal son las mujeres empresarias, en su mayoría miembros de la Asociación de Crédito y Ahorro. Al ofrecer condiciones de financiación asequibles a través del plan de arrendamiento con opción a compra, las mujeres empresarias se convertirán en propietarias de sus viviendas y, por tanto, obtendrán derechos sobre la tierra. La relación establecida con la institución financiera será, en muchos casos, la primera introducción a la financiación formal y posiblemente un incentivo para crecer y formalizar sus negocios. El proyecto también pretende proporcionar apoyo adicional a los grupos de mujeres en áreas como los derechos sobre la tierra, la educación financiera y el apoyo empresarial.

[65] Extraído de A Compendium of Case Studies on Gender Mainstreaming Initiatives in UN-Habitat, 2008 - 2012. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/A%20Compendium%20of%20Case%20Studies%20on%20Gender%20Mainstreaming%20Initiatives%20in%20UN-Habitat.pdf

Mill Junction, Johannesburgo, Sudáfrica: Soluciones de alojamiento temporal para estudiantes[66]

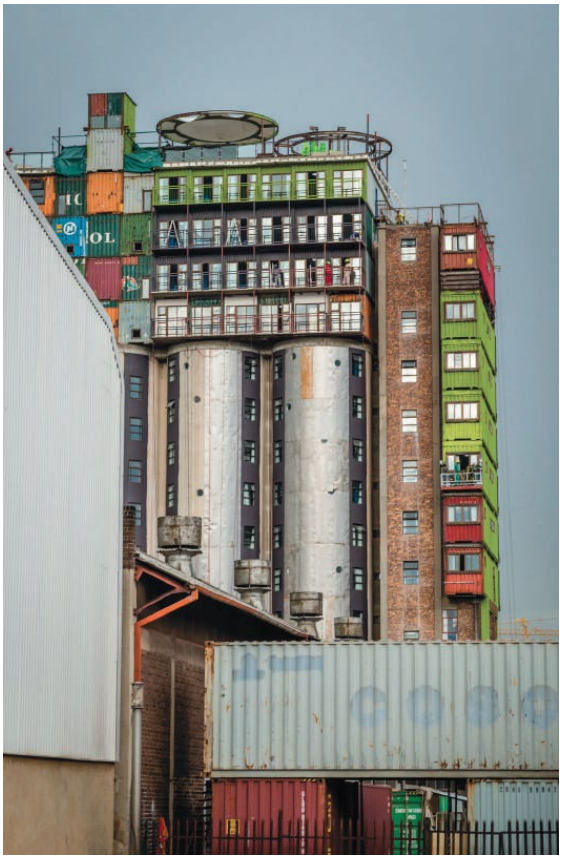


Figura 3: Departmentos CitiQ. Foto: CitiQ developers. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

Para hacer frente a la escasez de alojamientos para estudiantes en Johannesburgo, los promotores de CitiQ convirtieron silos de grano abandonados en el centro de la ciudad en alojamientos asequibles en el centro de la ciudad, a poca distancia de las universidades. Mill Junction cuenta con 375 apartamentos individuales de alojamiento temporal para estudiantes universitarios, bibliotecas, salones y salas de ordenadores. Además, el uso de técnicas de construcción no tradicionales consiguió reducir los costes y el consumo de energía y agua.

[66]Extraído del informe de BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

2. Políticas y reglamentos

2.1. Marcos globales

Países Bajos: NWB Bank (Nederlandse Waterschapsbank) bonos de vivienda asequible[67]

El NWB Bank es un gran banco de inversión pública holandés, creado en 1954. En 2017 creó los bonos de vivienda de los ODS, centrados en impulsores de impacto específicos para la asequibilidad y la eficiencia energética en la vivienda social, con el fin de atraer a inversores dedicados a la provisión de vivienda asequible. Este producto ganó el premio al mejor bono social en 2018 y 2019 por el servicio de análisis de inversiones de Environmental Finance. Estos bonos de vivienda asequible tienen un precio acorde con la demanda y se comercializan estratégicamente a un pequeño grupo de inversores interesados en la vivienda social y ecológica. Hasta la fecha se ha superado con creces el número de suscripciones. Los bonos financian préstamos para la provisión, la renovación y el acondicionamiento de viviendas sociales orientadas a los ingresos en los Países Bajos, gestionadas por organizaciones sin ánimo de lucro. Los inversores en bonos sociales exigen transparencia y un alto nivel de información. Es preciso seguir trabajando para definir los puntos de referencia asequibles y sociales utilizados en los informes de los inversores, ya que éstos pueden cambiar. Además, NWB coopera con Aedes, el organismo que representa a los proveedores de vivienda social en los Países Bajos, para producir datos de indicadores clave de rendimiento sobre el impacto de los bonos en la provisión de vivienda social. Las dos organizaciones también organizan visitas periódicas a las promociones financiadas por los inversores en bonos para ver el impacto de sus inversiones.

2.2. Políticas de vivienda pública

Garantías de vivienda para poblacionesen condiciones de informalidad: caso del FOGARIM, Marruecos[68]

En 2003, el Ministerio de la Vivienda de Marruecos creó la Estrategia Urbana Nacional para apoyar la producción de viviendas asequibles a través de exenciones fiscales, asociaciones público-privadas, cambios en la zonificación y un fondo solidario que subsidia el mejoramiento urbano y la producción de viviendas. En 2004, el Gobierno marroquí creó el programa FOGARIM (*Fonds de Garantie en Faveur des Poblations à RevenuesIrréguliers et/ou Modestes*), que está subvencionado con impuestos a la industria de la construcción, para facilitar el acceso al crédito a ciudadanos de bajos ingresos y trabajadores de la economía informal. Su propósito es facilitar el acceso al crédito. FOGARIM garantiza préstamos para financiar viviendas, ya sea mediante la compra, la adquisición de terrenos o la construcción. Cuando un cliente no puede realiza su pago mensual, el banco hipotecario se beneficia de la garantía y puede

[67]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

[68]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

eventualmente ejecutar la hipoteca. El fondo paga el 70% de la deuda mientras comienza el proceso legal para recuperarla. Al reducir la pérdida y transferir gran parte de ella al Gobierno, FOGARIM redujo el riesgo para losbancos.

Proyecto MIA (Mejoramiento Integral Asistido), Viviendas para poblaciones rurales en México[69]

Figura 12: Contexto Rural de Proyectos MIA. Fotografía: Programa MIA. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

El modelo MIA resulta innovador en el marco de las soluciones de vivienda asequible y de calidad para las poblaciones rurales en México. Se encarga de identificar a las comunidades que necesitan una solución de vivienda digna, construye la residencia y asiste a sus futuros propietarios a través del proceso de financiación en coalición con el Gobierno local. Y sobre todo ofrece una gestión completa del proyecto: compra los materiales de construcción, se encarga de la logística de la obra, ayuda con el financiamiento de sus clientes y trabaja con los Gobiernos federal, estatal y local para asegurar los subsidios. También, hace inspecciones técnicas y se asegura de que la tenencia de la tierra esté garantizada por el Gobierno local.

Caso de INFONAVIT y el FOVISSSTE, México[70]

---

[69]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

[70]Extraído de:

- Informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf
- Informe de ONU-Hábitat sobre Tierra y Vivienda Asequible en América Latina y el Caribe. Fuente: (CIDOC and SHF, 2006, MINVU, 2004, Rivas, 2004); https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

Figura 13: Barrios como este barrio de clase trabajadora en el norte de México han crecido en gran medida como resultado del INFONAVIT, que constituye más de la mitad del mercado hipotecario en México. Foto © Brendan McBride. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

El mercado de financiamiento a la vivienda en México sentó sus primeros pilares con la creación de organismos nacionales de vivienda como el INFONAVIT y el FOVISSSTE (1972). INFONAVIT, en particular, se ha convertido en un mecanismo muy eficiente de financiamiento a la vivienda; en el periodo 1972-2016, INFONAVIT otorgó más de 9,3 millones de créditos destinados a mejorar, ampliar remodelar, autoconstruir y adquirir vivienda.

Durante 1997, se hizo una reforma al Sistema de Ahorro para el Retiro sin precedentes con el objeto de individualizar las subcuentas de retiro, cesantía y vejez y crear las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), que, junto con las Sociedades de Inversión, se convirtieron en las principales inversionistas institucionales que hoy financian el sector de la vivienda a través de la Bolsa Mexicana de Valores.

Asimismo, en el 2002, se creó la Sociedad Hipotecaria Federal, una banca de desarrollo especializada en financiar el sector de la vivienda a través de cuyo financiamiento, garantía o seguros de crédito, los bancos comerciales, microfinancieras y otros intermediarios financian a los desarrolladores de vivienda, y otorgan créditos hipotecarios y microcréditos a las familias para sus necesidades habitacionales. Por otra parte, en el 2008, se desarrolló el Mercado de Bursatilización de Hipotecas bajo la figura de BORHIS, CEDEVIS y TFOVIS para que los bancos, INFONAVIT y FOVISSSTE pudieran empaquetar sus hipotecas, descargarlas de sus balances yque los inversionistas institucionales pudieran adquirir bonos respaldados por esas hipotecas. Este mercado llenó de vigor al sector y hoy más de 3 millones de hipotecas apoyadas en el mercado financiero. Finalmente, en 2006, el Gobierno mexicano creó la Comisión Nacional de Vivienda, que otorga subsidios a las familias de bajos ingresos para que puedan acceder a un financiamiento a la vivienda con pagos mensuales asequibles.

El programa constituye el 53% de todos los créditos hipotecarios en México.

Las funciones principales del INFONAVIT son recaudar fondos de los contribuyentes, originar préstamos de acuerdo con su mandato y dar servicio a los créditos que se han invertido. El programa ha superado en gran medida las críticas generalizadas de los años 90 sobre la calidad

de las viviendas construidas por los promotores y los informes sobre el clientelismo endémico. Además, el INFONAVIT es el líder en la emisión de valores respaldados por hipotecas en México, con una cuota de mercado del 25 por ciento. por ciento del mercado. La institución también administra casi un tercio del ahorro para el retiro en México.

El número de hogares que se han beneficiado del INFONAVIT ha alcanzado una escala sin precedentes, permitiendo que millones de familias accedan al financiamiento de la vivienda. El programa ha alcanzado una solvencia que probablemente le permitirá satisfacer la demanda futura proyectada, y la bursatilización ha reforzado su capacidad de proporcionar capital a sus hogares objetivo. Queda la pregunta de si el INFONAVIT y los programas asociados serán, a largo plazo, positivos en el balance del sector de la vivienda en México. El tiempo y los estudios adicionales dirán si el programa es positivo en términos netos, y si los préstamos masivos subsidiados permiten un margen de maniobra suficiente para que el mercado privado se expanda y proporcione de forma independiente mecanismos basados en el mercado para abordar las necesidades de vivienda. Uno de los talones de Aquiles del programa es que los trabajadores del sector informal -normalmente los hogares más pobres- no contribuyen y, por lo tanto, no tienen acceso a los fondos del INFONAVIT, lo que significa que un importante subsidio estatal no está llegando a algunos de los que más lo necesitan. Se espera que el mercado de hipotecas crezca significativamente en las próximas dos décadas, ya que se prevé que la población económicamente activa (20-59 años) aumente de 51 a 72 millones entre 2005 y 2025. El objetivo del programa entre 2008 y 2012 es ampliar el alcance del programa geográficamente, seguir haciendo hincapié en la construcción de la calidad de las viviendas, acercarse a la igualdad en la distribución de los ingresos de los préstamos y apoyar los esfuerzos de "desarrollo urbano bien planificado".

2.3. Leyes y regulaciones

Fomentar la movilidad residencial de los inquilinos de viviendas sociales: La política inglesa del derecho a la mudanza (Reino Unido)[71]

En 2015, el Gobierno británico aprobó el derecho a mudarse en el marco del nuevo Reglamento de Asignación de Viviendas para Inglaterra. Esta garantía eliminó los requisitos de residencia o de cola para las viviendas sociales si los futuros inquilinos se trasladan para acceder a un empleo o a una formación. Para ello, los anteriores criterios de "dificultad" se han ampliado a quienes se trasladan por motivos de trabajo. Desde entonces, las autoridades locales están obligadas a ofrecer un mínimo del 1% de su parque de viviendas en el marco del régimen de derecho a la mudanza.

Anteriormente, los posibles inquilinos del ayuntamiento o de la asociación de la vivienda a menudo tenían que sacrificar su contrato de alquiler regulado para aceptar un trabajo en otro

[71]Extraído del informe de la OCDE "Vivienda social: una parte clave de la política de vivienda pasada y futura". Fuentes:
https://www.oecd.org/social/social-housing-policy-brief-2020.pdf ,
www.legislation.gov.uk/uksi/2015/967/pdfs/uksi_20150967_en.pdf,www.gov.uk/government/news/new-support-for-social-tenants-who-want-to-work

lugar, lo que desincentivaba el empleo, ya que las listas de espera eran a menudo largas y las opciones de alquiler privado demasiado caras para estos hogares. La nueva normativa elimina, por tanto, los obstáculos relacionados con las prestaciones de alquiler y la asequibilidad de la vivienda en los traslados relacionados con el empleo y fomenta la movilidad residencial dentro del sector de la vivienda social y entre distritos. No está claro si el programa de Derecho a la Mudanza ha catalizado los traslados entre distritos y ha reducido algunas de las barreras a la movilidad.

2.4. Gobernanza

Autogestión apoyada - Asociaciones de apartamentos cooperativos de Estonia[72]

En Estonia, como resultado de las privatizaciones masivas del parque de viviendas públicas a principios de los años 90, el 97% de las personas son propietarias de su vivienda. La mayoría vive en edificios de apartamentos de varias viviendas, gestionados por asociaciones de apartamentos de tipo cooperativo. Los miembros de las asociaciones de apartamentos son responsables de la gestión de sus edificios bajo marcos legales definidos que apoyan su toma de decisiones. Por ejemplo, más del 50% de los propietarios de cada edificio deben estar de acuerdo con el alcance y el presupuesto de cualquier obra de reforma.

Este enfoque ha tenido mucho éxito; las cifras de Eurostat muestran que el porcentaje de hogares con bajos ingresos en Estonia que viven en viviendas deficientes ha ido disminuyendo de forma constante: de cerca del 40% en 2004, a aproximadamente la mitad en los últimos años. La Unión Estonia de Asociaciones Cooperativas de Vivienda y sus miembros han desempeñado un papel importante en este sentido, mejorando las viviendas de baja calidad, impulsadas por la toma de decisiones colectiva y permitiendo la gestión de los edificios por parte de los residentes.

Proyecto de Vivienda Social FlorestanFernandes y José María Amaral en Sao Pablo (Brasil)[73]

Figura 14: Proyecto

[72] Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

[73] Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

de viviendas Florestan Fernandes y José María Amaral. Fotografía: fablablivresp. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

Proyecto de Vivienda Social Florestan Fernandes y José María Amaral es un ejemplo de autogestión con fuerte liderazgo femenino. Parte de un programa de vivienda social llamado Mi Casa, Mi Vida – Entidades (MCMV-E), fue lanzado por el Gobierno brasileño en 2009. Esta modalidad del programa permite a las organizaciones comunitarias gestionar todo el proceso de desarrollo de vivienda social, desde su diseño hasta la construcción. En el caso del proyecto Florestan Fernandes y José María Amaral, una organización comunitaria *llamada Movimento dos Trabalhadores sem Terra Leste 1* se encargó de administrar los recursos y supervisar los trabajos de construcción. Esto incluyó la compra y la regularización del terreno y la posibilidad de involucrar a los futuros residentes en el diseño de los apartamentos junto al equipo de asistencia técnica. Además de participar activamente en el diseño y la construcción del proyecto y según las reglas del programa, las jefas de hogar pueden firmar el contrato de préstamo independientemente de la aceptación de su cónyuge, y los títulos de propiedad serán registrados a nombre de las mujeres en el caso de las familias nucleares. Además, los derechos de propiedad de las mujeres están garantizados incluso en caso de divorcio.

Plan de Mejoramiento Integral de Barrios y Recuperación Ambiental de la Quebrada Juan Bobo, Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín (Colombia)[74]

Figura 15: Espacios públicos adecuados a la topografía. Fotografía: cortesía Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín. Fuente:

[74]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

El Plan se hizo cargo del riesgo natural que implicaba la proliferación de vivienda informal en la ciudad de Medellín. Lo hizo mediante la reubicación de más de 1260 habitantes de sitios de vivienda de alto riesgo y la recuperación de áreas de reserva ambiental y retiros a quebradas. El éxito del proyecto radica en haber actuado de manera integral incentivando la participación, lo que garantizó soluciones afines a las necesidades locales.

2.5. Datos y evaluación

Estadísticas urbanas para RRHH y evaluaciones (USHA) en la India[75]

Figura 16: Al igual que muchas ciudades de la India, las viviendas del centro urbano de Delhi son densas, a menudo superpobladas, y están mezcladas con empresas comerciales a pequeña escala. Foto © UN-HABITAT/Matthew French. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

India ha reconocido la necesidad de mejorar los mecanismos de seguimiento del mercado de la vivienda y ha creado las Estadísticas Urbanas para los RRHH y las Evaluaciones (USHA), implementadas por la Organización Nacional de Edificios, que trabaja para producir una base de datos estadísticos nacional relativa a la vivienda y las áreas urbanas. Asimismo, la herramienta Housing Start-up Index (HSUI) tiene como objetivo supervisar el papel del sector de la vivienda en las economías nacionales y urbanas.

[75] Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre suelo y vivienda asequibles en Asia. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

Informes al Congreso acerca de los casos más graves de necesidad de vivienda - Estados Unidos[76]

Estados Unidos cuenta con un sistema bien establecido para informar sobre los datos nacionales y locales adecuados relativos a la asequibilidad, adecuación y disponibilidad de la vivienda. Se evalúan las condiciones de la vivienda en 44 áreas estadísticas metropolitanas. Cada año se presentan al Congreso de los Estados Unidos pruebas de los problemas críticos de vivienda a los que se enfrentan los hogares con bajos ingresos, a partir de la Encuesta Americana de Vivienda (AHS), de carácter bienal, financiada por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos (HUD) y la Oficina del Censo. Esta encuesta proporciona datos sobre la asequibilidad, la disponibilidad y la adecuación de las viviendas y define las necesidades de vivienda más graves de los inquilinos con ingresos muy bajos -por debajo del 50% de la renta media de la zona (RMZ)- que no reciben ayudasgubernamentales para la vivienda y que pagan más de la mitad de sus ingresos por el alquiler, viven en condiciones muy inadecuadas o ambas cosas.

Los datos de la AHS se utilizan para trazar un mapa geográfico de los peores casos de necesidades por ingresos, raza y etnia, con especial atención a las viviendas de alquiler. Los datos de vivienda de la AHS asesoran al Congreso de los Estados Unidos sobre la financiación de programas específicos de ayuda a la vivienda del HUD, pero no conducen necesariamente a la definición de objetivos específicos de oferta. El Congreso de los Estados Unidos se ha centrado principalmente en la financiación y en la orientación de las ayudas, más que en los resultados de la oferta. Esto ha influido en el nivel de apoyo a los bonos de vivienda, que permiten a los hogares que reúnen los requisitos necesarios "buscar" apartamentos en el mercado justo.

[76] Extraído del informe UNECE Housing 2030. Fuente: Will Fischer y Barbara Sard, "Federal Housing Spending Is Poorly Matched to Need".Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

3. Financiación

3.1. Fondos públicos y subvenciones

La provisión de viviendas asequibles en Sri Lanka[77]

La provisión de viviendas asequibles ha sido una prioridad de los sucesivos gobiernos de Sri Lanka desde la independencia en 1948. En 1977 se creó la Autoridad Nacional para el Desarrollo de la Vivienda con el fin de poner en marcha y promover programas masivos de vivienda, como el Programa de Cien Mil Viviendas y el Programa de Un Millón de Viviendas, para aumentar el parque de viviendas y la propiedad de las mismas, mediante la concesión de préstamos subvencionados a largo plazo para nuevos desarrollos y actividades de mejora. En 1994, debido a la creciente escasez de suelo, se pasó de la mejora de barrios marginales a un programa para reubicar a sus habitantes en apartamentos de alta densidad construidos por el gobierno.

El Programa "Un Millón de Viviendas" pretendía llegar a un millón de hogares para apoyar sus esfuerzos por mejorar su propia vivienda. Los principios fundamentales del Programa del Millón de Viviendas eran:

- Mínima intervención y máximo apoyo del Estado;
- Máxima participación de la familia constructora;
- Asistencia mínima para muchos en lugar de asistencia amplia para pocos;
- Normas mínimas para muchos en lugar de normas elevadas para unos pocos;
- Descentralización de la toma de decisiones, la planificación y la ejecución a las autoridades locales, las comunidades y los propietarios de las viviendas.

El Programa "Un Millón de Viviendas" constaba de seis subprogramas: el subprograma de vivienda rural, el subprograma de vivienda urbana, el subprograma de vivienda en plantaciones, el subprograma de vivienda en Mahaweli, el subprograma de vivienda en el sector privado y el subprograma de vivienda en grandes asentamientos. Los dos subprogramas más importantes fueron el subprograma de vivienda rural y el subprograma de vivienda urbana. El Gobierno de Sri Lanka encomendó a la NHDA la responsabilidad de ejecutar el Programa del Millón de Viviendas. Para ejecutar el subprograma de vivienda urbana, la NHDA creó la División de Vivienda Urbana, que absorbió a la División de Barrios de Tugurios y Chabolas de la Autoridad de Desarrollo Urbano, hasta entonces responsable de la mejora de los barrios de tugurios y chabolas en Sri Lanka.

El subprograma de vivienda rural comenzó en 1984, pero la División de Vivienda Urbana necesitó más tiempo para desarrollar su enfoque y el subprograma de vivienda urbana se puso

---

[77]Extraído de:
Informe de ONU-Habitat sobre tierra y vivienda asequible en Asia. Fuente: Sri Lanka, 2005; Ergüdeny Precht, 2006. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

Informe de ONU-Habitat sobre el sistema de contratos comunitarios de construcción en Sri Lanka (1994, 40 p.) Fuente: http://www.nzdl.org/cgi-bin/library?e=d-00000-00---off-0cdl--00-0----0-10-0---0---0direct-10---4-------0-1l--11-en-50---20-about---00-0-1-00-0-0-11-1-0utfZz-8-00&cl=CL1.200&d=HASH01d19389e3a925e43c2e90b8.4&gt=1

en marcha un año después. A diferencia de lo que ocurre en las zonas rurales, un simple programa de concesión de préstamos a constructores de viviendas individuales no es suficiente para mejorar las condiciones de las viviendas de bajos ingresos en las zonas urbanas. La mayoría de los pobres urbanos de Sri Lanka viven en asentamientos sin tenencia formal de la tierra, por lo que hay que regularizar la tenencia de la tierra para crear una seguridad de tenencia suficiente para que la inversión en vivienda merezca la pena. La mayoría de los asentamientos no cuentan con las infraestructuras adecuadas, por lo que hay que construir agua corriente, un sistema de eliminación de residuos humanos, carreteras y desagües. Además, las zonas urbanas están sujetas a complicadas normativas de planificación y construcción que deben ser eximidas en el caso de los proyectos de vivienda de bajo coste para que la vivienda siga siendo asequible. Por estas razones, el subprograma de vivienda urbana requería un enfoque basado en proyectos de regularización y mejora de los barrios marginales y los asentamientos ilegales (CNUAH, 1985: 22).

Programa de renovación urbana de Viena[78]

Figura 4: Desarrollo de viviendas sociales en Viena, Austria. Foto: www.studiohuger.at. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

En Viena, donde la mitad del parque de viviendas es social, las subvenciones son un aspecto importante del programa de renovación urbana de la ciudad. El importe de las subvenciones concedidas para un proyecto concreto depende del nivel del edificio existente, pero puede llegar al 90% de los costes totales de construcción. Esto incluye también una subvención para los hogares con bajos ingresos para reducir los costes a corto plazo que conllevan las renovaciones. A la renovación le sigue un aumento controlado y limitado de los alquileres durante 15 años para cubrir los préstamos necesarios. Cualquier tipo de edificio puede optar a una subvención de renovación (construcción), incluidos los de alquiler privado y los ocupados

[78] Extraído del informe Affordable Land and Housing inEurope and North America de ONU-Habitat. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Europe%20and%20North%20America.pdf

por sus propietarios. Un ejemplo de ello es la Ciudad del Gasómetro, una reurbanización de un terreno baldío en torno a cuatro grandes depósitos de gas construidos en 1899 pero que llevan sin utilizarse desde 1986. La ciudad decidió que éste sería un proyecto para encabezar el desarrollo de esta antigua zona industrial. La nueva zona multifuncional, con 620 viviendas de protección oficial, 250 residencias de estudiantes, 47.100 m2 de espacio comercial, oficinas y un teatro, se ha convertido en el catalizador de la reurbanización de todo el barrio.

Subvenciones específicas en Sudáfrica[79]

Sudáfrica ha recurrido a una amplia gama de subsidios específicos, a los que pueden optar todos los hogares con ingresos inferiores a ciertos niveles mínimos. Desde 1994, el Gobierno, en colaboración con diversos agentes de la sociedad civil, ha construido más de 1.155.300 viviendas que albergan a unas 5.776.300 personas, es decir, cerca de una octava parte de la población total de 40 millones de personas.

3.2. Modelos clásicos de financiación

Fondo de Previsión para la Vivienda de China (FPV)[80]

Figura 5: Ropa colgada en las ventanas de una vivienda de varios pisos en Nanning, China. Foto de © UN-HABITAT/Matthew French. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

El Fondo de Previsión para la Vivienda se puso a prueba en China en 1991 y se estableció como programa nacional de vivienda en 1994. Siguiendo el modelo del Fondo Central de Previsión de Singapur, se trata esencialmente de un plan de ahorro para la vivienda que promueve la

[79]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre la tierra y la vivienda asequibles en África. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf.
[80]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre suelo y vivienda asequibles en Asia. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

propiedad de la misma. Los empleadores y los empleados contribuyen con un determinado porcentaje a una cuenta del FPV. Los empleados pueden obtener sus fondos para la compra, la mejora o la autoconstrucción de la vivienda a tipos de interés bajos (a menudo un porcentaje inferior a los tipos del mercado). Por lo tanto, en lugar de que los trabajadores o los empresarios construyan su vivienda, ahorran para ello y la compran en el mercado abierto y, en teoría, es obligatorio tanto para los empleados públicos como para los privados (antes de 2002 sólo lo era para los empleados del sector público). El Fondo está controlado de forma centralizada en cuanto a decisiones, fijación de tipos, etc., y el dinero se guarda en el Banco Central de China. Sin embargo, los gobiernos locales se encargan de la gestión diaria de los préstamos

El reto de la financiación de vivienda asequible en Uganda[81]

Figura 6: Casas de autoayuda casi terminadas en Uganda. Foto © Suzi Mutter. Source: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Como consecuencia de la continua urbanización y el crecimiento de la población, los mercados inmobiliarios residenciales urbanos de Uganda están emergiendo como fuertes y dinámicos y existe un notable interés por parte de los promotores del sector privado por ampliar la oferta de viviendas en las ciudades. Sin embargo, un reto importante es que el sector de la financiación de la vivienda existente es relativamente pequeño en relación con las necesidades de vivienda del país. Además, el sector ha estado sirviendo principalmente a los hogares de ingresos medios y altos. En consecuencia, existe una necesidad imperiosa de atender las demandas de financiación de la vivienda de la mayoría de los ciudadanos mediante la movilización de fondos para una vivienda adecuada y asequible.

[81]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre tierra y vivienda asequible en África. Fuente: UN-HABITAT, 2011: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

La microfinanciación formal está cobrando fuerza en Uganda, pero es más débil que en otros países africanos o asiáticos. Las instituciones de microfinanciación han tenido un impacto limitado a la hora de ayudar a los pobres urbanos en Uganda, donde su política de préstamos está diseñada para trabajar para los trabajadores asalariados de ingresos medios y los pobres rurales, cuyo acceso a la financiación se basa en el pago de sus salarios (en el caso de los primeros) o en los activos de la tierra como garantía (en el caso de los últimos).

En parte debido a su limitado acceso a la financiación bancaria formal y a la microfinanciación, en las zonas urbanas informales han surgido varios métodos innovadores de ahorro y crédito, como las organizaciones familiares, las sociedades de crédito rotativo y los clubes de ahorro. Su éxito se debe a que se basan en los lazos sociales y el capital social, y por tanto son capaces de salvar la brecha entre ingresos. Dado que muchas personas pobres no pueden ofrecer garantías convencionales para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades de reembolso de los préstamos, estas sociedades de ahorro, crédito y cooperativas conceden préstamos mediante un mecanismo de fondo rotatorio en el que los prestatarios individuales no sólo son responsables del reembolso de su préstamo individual, sino también de los préstamos pendientes de otros miembros del grupo.

El surgimiento de estos grupos orientados a la financiación es, en parte, una respuesta al poco profundo, estrecho y generalmente subdesarrollado mercado de financiación de la vivienda ugandés. Sólo hay cinco grandes instituciones financieras y sus productos de financiación de la vivienda siguen siendo prohibitivos para los hogares con menores ingresos. Los plazos de las hipotecas para la vivienda son cortos y los tipos de interés son elevados, al igual que los requisitos de pago inicial, que a veces llegan al 50% del coste total de la casa. Estas condiciones de financiación hacen que la financiación formal de la vivienda sea prohibitiva para los hogares de ingresos bajos y muchos de los de ingresos medios.

El mayor reto sigue siendo la necesidad de ampliar los mecanismos innovadores de ahorro y crédito que han demostrado ser capaces de mejorar los medios y las condiciones de vida de los más pobres. Aunque por sí solos no serán la panacea para el problema de la provisión de tierras y viviendas asequibles a gran escala, sí ponen de manifiesto la capacidad potencial de las organizaciones de base para movilizarse y mejorar sus circunstancias financieras mediante la acción colectiva.

Lamentablemente, al igual que en muchos otros países africanos, en Uganda estos enfoques seguirán siendo infrautilizados si los marcos reguladores de la tierra y de la financiación siguen siendo débiles y si no hay voluntad política para aplicar políticas de apoyo a la vivienda que puedan funcionar con estos enfoques de financiación para aumentar el acceso a la tierra y a la vivienda asequible a escala.

3.3. Modelos de financiación alternativos

Mecanismo de financiación de infraestructuras dirigido por la comunidad en Kenia[82]

Figura 7: El barrio marginal de Kibera en Nairobi, Kenia. Foto © UN-HABITAT/Claudio Acioly. Fuente:

https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Un mecanismo innovador de financiación de la vivienda es el Mecanismo de Financiación de Infraestructuras Dirigidas por la Comunidad (CLIFF), que proporciona financiación de préstamos para proyectos de desarrollo de barrios marginales implementados por organizaciones acreditadas de pobres urbanos y ONG que los apoyan. Además de financiar la ampliación y reproducción de proyectos, el CLIFF también pretende influir en las políticas y la práctica. En Kenia, los fondos del CLIFF se han utilizado para apoyar seis proyectos de vivienda y un proyecto de saneamiento en Nairobi. Se espera que unos 2.000 hogares de barrios marginales se beneficien de estos proyectos. Hasta la fecha, se han construido más de 70 casas en la barriada de Huruma, en Nairobi, y se espera que, con el apoyo del CLIFF, este número aumente considerablemente.

La estrategia de Vancouver para proporcionar suelo para viviendas sociales[83]

Debido a su singular geografía, la ciudad de Vancouver se enfrenta a importantes limitaciones de oferta de suelo. Esto ha hecho que tenga los precios de la vivienda más altos de Canadá y que aumente la demanda de viviendas asequibles. La ciudad cuenta con 21.000 unidades de

---

[82] Extraído de Affordable Land and Housing in Africa de ONU-Habitat. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

[83]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre suelo y vivienda asequibles en Europa y América del Norte. Fuente: Ciudad de Vancouver, Centro de la Vivienda, 2007; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Europe%20and%20North%20America.pdf

vivienda social y varias políticas relacionadas con el suelo para aumentar su parque de viviendas sociales.

- Arrendamiento de terrenos de propiedad municipal: más de un tercio de las viviendas sociales de la ciudad se encuentran en terrenos de propiedad municipal. Los proyectos atienden principalmente a personas mayores y familias con niños. Otros proyectos atienden a discapacitados, solteros con bajos ingresos, aborígenes y jóvenes. Los gestionan sociedades y cooperativas de vivienda sin ánimo de lucro con fondos de las administraciones superiores.
- Compra de terrenos: en 1981, el Ayuntamiento dio prioridad a la compra de terrenos de propiedad privada para viviendas sociales. Por lo general, los terrenos adquiridos se alquilan a sociedades y cooperativas sin ánimo de lucro durante 60 años a un 75% del valor de mercado. En los últimos años, el Ayuntamiento ha facilitado el arrendamiento de terrenos sin coste alguno para algunos proyectos.
- Requisito del 20% de viviendas sociales: desde 1988, el Ayuntamiento exige que las recalificaciones importantes de terrenos para uso residencial multifamiliar incluyan al menos un 20% de viviendas sociales. Esta política fomenta la creación de comunidades equilibradas y ofrece a los hogares de ingresos bajos y moderados la oportunidad de vivir en barrios planificados de forma integral y, por lo general, bien ubicados.
- Fondo de Vivienda Asequible: creado en 1981 por el Ayuntamiento, el Fondo concede subvenciones para proyectos de vivienda social desarrollados en terrenos de propiedad municipal.

A finales de 2003, el Ayuntamiento había aprobado más de 40 millones de dólares en subvenciones del Fondo.

Mecanismo de desarrollo de los asentamientos informales en Egipto[84]

[84]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre tierra y vivienda asequible en África. Fuente: UN-HABITAT, 2010; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Figura 8: Edificios de apartamentos de seis plantas en Egipto. Foto © UN-HABITAT/Matthew French. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

En 2009, el Gobierno de Egipto creó un servicio dedicado a apoyar la mejora de los asentamientos informales. El mecanismo está bajo su control directo y es gestionado por un director ejecutivo y un consejo presidido por el ministro de Desarrollo Local, con representantes de seis departamentos gubernamentales y tres organizaciones de la sociedad civil, además de tres expertos. El Fondo se creó y se capitalizó con una subvención inicial del gobierno de 500 millones de EGP (87,6 millones de USD), 200 millones de EGP (35 millones de USD) en asignaciones presupuestarias y 100 millones de EGP (17,5 millones de USD) en subvenciones de USAID. El Mecanismo ha elaborado un plan de acción nacional que incluye los siguientes componentes (a) Gestión del conocimiento, incluyendo mapas de todos los asentamientos informales; (b) una lista de programas y proyectos a implementar; (c) la identificación de la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades que se extenderá a las autoridades locales que implementen los proyectos; (d) asociaciones con las partes interesadas, incluidas las entidades del sector privado; (e) programación de los proyectos; y (f) una prioridad a la financiación basada en la tierra para generar ingresos.

El Mecanismo ha solicitado una asignación gubernamental de terrenos que se utilizarán como activo en las nuevas ciudades para recapitalizar y acelerar los desembolsos. Además, el Mecanismo ha solicitado las siguientes casi 75.000 viviendas subvencionadas para los grupos objetivo prioritarios que requieren reubicación, a saber, los hogares que viven en zonas peligrosas en términos medioambientales y los hogares que viven en chabolas y edificios estructuralmente inseguros.

En su estado actual, el Mecanismo de Desarrollo de Asentamientos Informales de Egipto se enfrenta a dos grandes retos. En primer lugar, la creación de un marco jurídico que pueda dar cabida a las complejas transacciones de tierras necesarias para la financiación de proyectos de mejora basados en la tierra. En segundo lugar, garantizar el reembolso por parte de las autoridades locales prestatarias para asegurar la continuidad y la expansión del Mecanismo y sus programas. No obstante, es un paso positivo para mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables que viven en los asentamientos informales egipcios.

Subvenciones cruzadas para la construcción de viviendas asequibles: el caso de la ONG Nagari Nivara Parishad, India[85]

Figura 9: Nagari. Foto: RCHI MIT1. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

Este proyecto surgió de una protesta pública de 4.000 ciudadanos en Bombay en 1981. La mayoría de ellos eran trabajadores de bajos ingresos que exigían la concesión de un terreno para construir viviendas asequibles. Una vez que el gobierno les concedió el terreno, Nagari Nivara Parishad (NNP) organizó a la comunidad para crear un fondo que permitiera pagar al gobierno el coste del terreno subvencionado.

La ONG organizó la comunidad, creó un fondo para pagar al gobierno por los terrenos subvencionados y solicitó un préstamo para iniciar su desarrollo hipotecando parte de las parcelas residenciales. A partir de la construcción y venta de las primeras unidades, inyectaron crédito al proyecto y, así, desarrollaron el resto de los conjuntos habitacionales. El emprendimiento fue apoyado por la gestión de la venta y demostró el potencial de la vivienda autofinanciada incluso en contextos de población de bajos ingresos con las ganancias de las transacciones a precio de mercado.

[85]Extraído del informe de BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

3.4. Microfinanciación

El Banco Grameen en Bangladesh[86]

Figura 10: Vivienda y desarrollo urbano en Bogra, Bangladesh. Foto © UN-HABITAT/Matthew French. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

El Banco Grameen es una institución de microfinanciación pionera y posiblemente la más conocida de Asia, si no del mundo. Se puso en marcha en 1976 y su objetivo es conceder pequeños préstamos a los hogares en condiciones favorables, sobre todo un bajo tipo de interés. En 2009 sus ingresos totales fueron de 209 millones de dólares. Se considera un éxito debido a su baja tasa de morosidad, su capacidad para mantener bajos los tipos de interés y la flexibilidad de las condiciones de los préstamos, y no depende de la financiación de donantes internacionales ni de las contribuciones de los gobiernos nacionales, por lo que es totalmente autosuficiente.

En 1984 el Banco introdujo los préstamos para la vivienda. Estos préstamos son percibidos como muy atractivos por los hogares de bajos ingresos y, en consecuencia, la demanda ha sido constantemente alta. El plazo del préstamo es de cinco años, los reembolsos son semanales y el tipo de interés se fija en el ocho por ciento. Entre febrero de 2010 y enero de 2011, se construyeron 7.215 casas con los préstamos, que ascienden a 1,16 millones de dólares. Las casas son modestas pero resistentes a las inundaciones, algo importante en la geografía del delta fluvial de Bangladesh. Con el préstamo, un hogar compra una casa en kit: cuatro columnas de hormigón prefabricado, una losa sanitaria y 26 láminas de hierro corrugado para el techo y las paredes, y la construyen ellos mismos. Hasta ahora se han repartido 130 millones de dólares en préstamos para la vivienda. La titularidad recae en el prestatario y en el 96% de los casos se trata de una mujer.

[86]Extraído del Informe de ONU-Habitat sobre tierra y vivienda asequible en Asia. Fuente: Norton, 1990; https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

3.5. Financiación “aguas arriba”

Caso Amiscus Horizon Limited, Gambia[87]

Figura 11: Prototipos para esquema de ahorro. Foto: Amiscus Horizon Limited. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

Según el ministro de Tierras de Gambia, el país necesitaba unas 50.000 viviendas en 2015. Este proyecto demuestra el papel activo que puede desempeñar el sector privado en el desarrollo de formas alternativas de vivienda asequible al abaratar los materiales para los clientes que no tienen acceso a la financiación formal. La empresa propone un esquema de compra basado en el ahorro progresivo al tiempo que ofrece asistencia técnica y financiera. El modelo es de "pago por uso": los bloques de cemento y su almacenamiento se pagan mensualmente y, cuando son suficientes, la empresa se encarga del transporte de forma gratuita.

3.6. Oportunidades de financiación indirecta

Fundación Nacional Danesa de la Construcción[88]

El Gobierno danés gastará 30.000 millones de coronas danesas (4.000 millones de euros) en renovaciones ecológicas en el sector de la vivienda social como primer paso hacia la recuperación ecológica. El programa pretende elevar el nivel de las viviendas más antiguas para que alcancen los estándares energéticos contemporáneos, aislando las paredes exteriores, los tejados y los techos, y sustituyendo las viejas ventanas por otras

[87]Extraído del informe de BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

[88]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

energéticamente eficientes, para conseguir un importante ahorro de calor (entre el 30% y el 40%).

En términos prácticos, el plan danés reducirá 50.000 toneladas de CO2 y el consumo de energía en aproximadamente 500 gigavatios hora, lo que corresponde al consumo de calor de

40.000 apartamentos típicos. El plan también tiene implicaciones sociales positivas. Por ejemplo, debido al número de unidades que se están renovando, contribuirá a entregar viviendas "accesibles" (por ejemplo, aptas para personas mayores) a un tercio del precio habitual. Además, permitirá reincorporar al mercado laboral a miles de trabajadores y aprendices del sector de la construcción.

La Fundación para la Promoción de la Vivienda de Bajo Coste: Costa Rica[89]

La Fundación para la Promoción de la Vivienda de Bajo Costo (FUPROVI) fue creada como resultado de los esfuerzos del gobierno costarricense y de la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI) para llevar nuevas herramientas de vivienda a las poblaciones de bajos ingresos.

FUPROVI representó un nuevo modelo de ONG que desempeñaría un papel novedoso en los esfuerzos de mejora de la vivienda de los hogares de bajos ingresos, sirviendo de enlace tanto con los grupos de bajos ingresos como con las agencias gubernamentales de vivienda. La agencia sirvió como una de las "Entidades Autorizadas" que administran el subsidio nacional de vivienda, combinando las funciones de asegurador ad-hoc para los préstamos, intermediario financiero para el subsidio, y facilitador y asesor técnico en el proceso de construcción de viviendas.

Programa español de Rehabilitación Energética de Edificios (PREE)[90]

Un complemento interesante es el programa nacional español de rehabilitación energética de edificios -Programa de Rehabilitación Energética de Edificios (PREE)-, con un presupuesto de 300 millones de euros, que destina fondos a viviendas públicas y comunidades de energía. Un aspecto importante del PREE, además de sus efectos positivos en la mejora de la eficiencia energética y el medio ambiente, es su alcance social: se presta especial atención a la rehabilitación en edificios que acogen a colectivos vulnerables afectados por la pobreza energética. En línea con la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética 2019-2024, se conceden ayudas adicionales para la rehabilitación en edificios de viviendas cuyos propietarios hayan obtenido el bono social -el "bono social eléctrico" es un mecanismo público para hacer

[89]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre Tierra y Vivienda Asequible en América Latina y el Caribe. Fuente: (Grundström, 2005, Linden, 2005); https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

[90]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

frente a la pobreza energética-, según se determine en el proceso de selección llevado a cab por las regiones.

La ciudad de Barcelona ofrece subvenciones de hasta el 55% del coste de las renovaciones para la generación de energía solar (tanto para las solicitudes individuales como las presentadas por una comunidad de propietarios), y de hasta el 50% del coste para las mejoras energéticas integrales. El Gobierno español ha aprobado un plan de subvenciones de 20 millones de euros (22,5 millones de dólares) para apoyar la instalación de capacidad solar fotovoltaica en las Islas Canarias (Solares en Canaria - SolCan). El programa SolCan para 2020 prevé repartir los fondos públicos entre proyectos que pueden aportar 150 MW de energía fotovoltaica al archipiélago, según el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

4. Diseño

4.1. La vivienda asequible y el modelo de ciudad

Instantánea de la historia: Lima, Perú[55]

Figura 28: Lima, Peru. Photo © UN-HABITAT/Claudio Acioly. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

Una política no oficial de tolerancia en Lima, Perú, llevó a la ocupación generalizada de terrenos periféricos durante la segunda mitad del siglo XX. Las barriadas, como se denominaron estos barrios, permitieron a los colonos de bajos ingresos acceder a la tierra de forma casi gratuita y construir a su propio ritmo y según sus capacidades. Aunque respondían a una clara necesidad, estos barrios no estaban planificados de forma oficial, los esfuerzos de mejora se desarrollaban con lentitud y dependían de los recursos, y la construcción era a veces de mala calidad. Los esfuerzos de regularización y mejora que siguieron a los asentamientos resultaron caros y largos cuando los emprendieron los colonos o el gobierno.

La proliferación de cientos de barrios de "autoayuda", a la vez que proporcionaba refugio a un gran número de peruanos de bajos ingresos, alimentó una expansión de edificios de baja altura que hizo retroceder los bordes de Lima y consumió gradualmente gran parte del suelo edificable de la periferia. Este patrón contribuyó a una fuerte reducción de la oferta de suelo asequible para los hogares de bajos ingresos, especialmente el suelo situado a una distancia razonable de las oportunidades de trabajo. A medida que el suelo se hizo más escaso, los asentamientos que antes eran de baja densidad acogieron a un número cada vez mayor de nuevos residentes en un proceso de crecimiento vertical y densificación, que a veces dio lugar a condiciones de hacinamiento. Ante el elevado coste de la tierra y la escasez de terrenos libres, los recién llegados o los hogares más pobres de finales de siglo se vieron en apuros para

[55]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre Tierra y Vivienda Asequible en América Latina y el Caribe. Fuente: Riofrio en Gilbert, 1996; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

adquirir sus propios terrenos. Esta evolución ha sido uno de los factores que ha llevado a la ocupación de las zonas precarias que permanecen tras el cambio de siglo.

4.2. Diseño arquitectónico

La importancia del diseño y la planificación de las viviendas para adaptarse a la normativa urbanística y reducir los costes: experiencias de Pakistán[56]

En las ciudades asiáticas, un enfoque habitual para alojar a los pobres es reubicar a los hogares de los barrios marginales en nuevos bloques de apartamentos de varios pisos, a menudo en la periferia de las ciudades. Esto se justifica a menudo con el argumento de que la única manera de lograr densidades adecuadas en las zonas urbanas, para cumplir con la normativa de planificación local, es tener bloques de apartamentos de varios pisos. Las casas en parcelas individuales se consideran de baja densidad e inapropiadas o imposibles de construir, dada la normativa urbanística local. Un estudio conceptual realizado recientemente en Karachi (Pakistán) pone en tela de juicio esta opinión predominante al destacar que se pueden conseguir densidades similares o incluso superiores a las especificadas en la normativa urbanística local mediante el uso de una tipología de casa individual en terraza. En términos de diseño de asentamientos y edificios, esto pone de manifiesto la importancia de explorar opciones de diseño que se adapten a las condiciones y limitaciones locales, en lugar de conformarse con un diseño de edificio y repetirlo en toda una ciudad o país.

La experiencia también demuestra la posibilidad de que las normas de construcción y asentamiento mejoren la asequibilidad de la vivienda. Por ejemplo, al reducir el tamaño de las parcelas en Khuda Ki Basti 3 al extremo inferior del mínimo reglamentario (pero aún así a un tamaño que sea cómodo y pueda acomodar las actividades del hogar) el coste de una parcela se reduce de 525 USD a 308 USD, una reducción de costes del 41%. Esto también reduce el coste del desarrollo de infraestructuras (agua, alcantarillado y carreteras) para cada parcela en un 44%, lo que puede reducir el coste global de cada unidad de vivienda. Aunque la mayoría de los hogares urbanos, tanto ricos como pobres, desean maximizar la superficie de las parcelas, lo cierto es que para mejorar la asequibilidad, especialmente en el extremo inferior del mercado, hay que reducir los costes de urbanización. La modificación de la normativa urbanística para facilitar la provisión a gran escala de terrenos asequibles para los hogares individuales es una parte importante de la mejora de la provisión de viviendas asequibles.

Las normas de construcción y planificación desempeñan un papel crucial a la hora de determinar la asequibilidad de la vivienda. A menudo, las ciudades tienen normas y reglamentos de diseño anticuados o inapropiados que aumentan el coste del suelo y de la provisión de viviendas. Las regulaciones más comunes son las dimensiones mínimas de las parcelas que son inapropiadas y que dan lugar a parcelas costosas de comprar y de mantener con infraestructura. Como muestra la experiencia de Pakistán, la modificación de las normas y reglamentos de construcción, por ejemplo el tamaño mínimo de las parcelas o el límite de

[56]Extraído de Affordable Land and Housing in Asia de ONU-Habitat. Fuente: Hasan, Sadiq y Ahmed, 2010; https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

altura de los edificios, no sólo puede contribuir a reducir el coste de la construcción de nuevas viviendas, sino que también permite la mejora in situ de zonas ya informales al poder formalizarlas dentro de reglamentos recién adoptados más flexibles.

5. Promoción y producción

5.1. Del desarrollo público al privado

El Proyecto de Vivienda de Mubarak y el Proyecto de Vivienda del Futuro: proyectos gubernamentales de vivienda en Egipto[91]

Tanto el Proyecto de Vivienda de Mubarak como el Proyecto de la Vivienda del Futuro en Egipto se llevaron a cabo utilizando el principio de "Eltakaful El- Egtemaie", un valor cultural local en el que se movilizan recursos de grupos capaces para apoyar a los grupos desfavorecidos.

Iniciado en 1996 y finalizado en diciembre de 2000, el proyecto de viviendas para jóvenes de Mubarak comprende 70.000 unidades distribuidas en 15 ciudades egipcias. Con una densidad máxima de 120 personas por acre y una altura de cinco pisos, los diseños permiten amplias zonas verdes, plazas de aparcamiento y servicios sociales, y han costado 2.750 millones de EGP (500 millones de dólares). El gobierno ofreció préstamos blandos de 15.000 EGP (2.730 dólares) por unidad, pagaderos a lo largo de 40 años a un tipo de interés del 5%, siendo los principales beneficiarios del proyecto los jóvenes. En efecto, los jóvenes tienen especiales problemas de asequibilidad a la hora de adquirir una vivienda; los ingresos son menores para los que se han incorporado recientemente al mercado laboral y todos han tenido menos tiempo para ahorrar para la cuota inicial.

El Proyecto de Vivienda del Futuro, lanzado en marzo de 1998, preveía la construcción de 70.000 unidades en tres fases a lo largo de seis años. La primera fase, de 15.000 unidades, se completó en 2001; el sector privado asumió el 50% del coste y el gobierno el resto. También se ofrecieron préstamos blandos: 14.000 EGP (2.550 USD) por unidad, pagaderos en 40 años, a un tipo de interés del 5%.

[91] Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre la tierra y la vivienda asequibles en África. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Programa de Desarrollo Integrado de la Vivienda de Etiopía (IHDP)[92]

Figura 17: Plan de desarrollo integrado de la vivienda, Etiopía. Foto © UN-HABITAT.Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Ante la considerable escasez de vivienda actual y futura, el gobierno etíope ha puesto en marcha un ambicioso programa de vivienda asequible dirigido a los hogares de ingresos bajos y medios: El Programa Integrado de Desarrollo de la Vivienda (IHDP) pretende construir 400.000 viviendas, crear 200.000 puestos de trabajo, promover el desarrollo de 10.000 micro y pequeñas empresas y mejorar la capacidad del sector de la construcción.

Dirigidos por el Ministerio de Obras y Desarrollo Urbano, los proyectos del IHDP implican la construcción de viviendas en condominio y la infraestructura asociada en terrenos "baldíos", predominantemente en la capital, Addis Abeba. La tipología de condominio permite las altas densidades que se requieren en este tipo de suelo urbano, así como reducir el coste por unidad de la provisión de infraestructuras. Hay una mezcla de tamaños de unidades para acomodar diferentes niveles de ingresos y necesidades de los hogares: unidades de estudio y unidades de uno, dos y tres dormitorios. Las unidades de condominio se asignan a los habitantes de los asentamientos informales a través de un sistema de lotería pública, que ha demostrado tener un exceso de suscripciones debido a la alta demanda de las unidades. La financiación de la vivienda para los hogares la proporciona el Banco Central de Etiopía. A partir de 2010, el IHDP ha dejado de centrarse en los terrenos periféricos abandonados para desarrollar viviendas en condominio en los asentamientos informales del centro de la ciudad que ya no se pueden reparar y requieren una mejora.

El IHDP ha conseguido estimular la economía, mejorar las condiciones de vida de miles de etíopes y mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda de alquiler.

Sin embargo, siguen existiendo desafíos que deben ser abordados. La asequibilidad sigue siendo un reto importante, especialmente para los hogares encabezados por mujeres, muchas

[92] Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre la tierra y la vivienda asequibles en África. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

de las cuales no pueden permitirse el pago inicial para asegurar la financiación de la vivienda. En los centros urbanos hay que mejorar los procesos de consulta e indemnización para evitar los desalojos forzosos y mejorar la transparencia.

También existen importantes oportunidades para mejorar el diseño y la construcción de los edificios de condominio para que estén más en sintonía con las prácticas culturales locales, así como para mejorar su sostenibilidad medioambiental.

Habida cuenta de que el sector de la vivienda en Etiopía era hasta ahora descoordinado e ineficaz, el Programa de Desarrollo Integrado de la Vivienda se perfila como una herramienta exitosa para la entrega de viviendas asequibles a gran escala. Es importante destacar que el programa no es sólo un programa de vivienda, sino también un programa de generación de riqueza para los hogares de bajos ingresos. Su éxito radica en su carácter integrado, entendiendo la vivienda como parte de un sistema social, económico y político integrado, que tiene la oportunidad de mejorar en gran medida las condiciones de vida y la capacidad económica de todos los sectores de la sociedad.

La experiencia de Etiopía demuestra la importancia de la voluntad política y la capacidad institucional para abordar el tema de la vivienda asequible. El sector de la vivienda del país es un ejemplo pertinente de que la "habilitación de los mercados" ha demostrado ser simplemente inadecuada para estimular la producción de viviendas asequibles. Los gobiernos deben asumir un papel de liderazgo en la dirección de la planificación urbana y el desarrollo de la vivienda si se quiere lograr una vivienda asequible a escala, contribuir al crecimiento económico y llegar a los hogares de bajos ingresos.

Asociación público-privada: Orascom Housing Communities de Egipto[93]

En 2006, el Grupo Orascom, uno de los mayores grupos empresariales de Egipto, creó Orascom Housing Communities (OHC). El objetivo era construir viviendas asequibles en las ciudades egipcias en el marco de un programa gubernamental que subvencionaba terrenos no preparados en las nuevas ciudades para promotores e inversores con la condición de que construyan en el terreno un número acordado de unidades para los hogares con menos ingresos.

El programa estrella de Orascom es Haram City, que consta de 50.000 unidades que se construirán entre 2006 y 2013 en 8,4 millones de m2 de terreno en la ciudad del “6 de octubre”,a 20 kilómetros al oeste de El Cairo. El grupo objetivo son los hogares con ingresos mensuales inferiores a la media (2.500 EGP, 438 USD). En la primera fase, el tamaño de las casas oscilaba entre 38 y 63 m2 y las unidades se ofrecían en régimen de alquiler/compra durante 10 a 15 años en condiciones financieras favorables. Para reducir los costes de construcción, OHC utiliza muros de carga y una tipología de vivienda compacta de cuatro unidades por bloque de dos plantas que se adapta bien a las condiciones climáticas del

[93] Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre tierra y vivienda asequible en África. Fuente: UN-HABITAT, 2010; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

desierto. Los subsidios del gobierno para las familias con menores ingresos (hasta el 15% del coste de la vivienda) se ofrecen como sumas globales por adelantado, reduciendo los pagos iniciales para facilitar el acceso de las familias jóvenes. Además, la OHC está creando un plan de microfinanciación para ayudar a las familias con menos ingresos a pagar la cuota inicial requerida.

Un plan especial puede ayudar a los residentes que tienen dificultades financieras y no pueden pagar las cuotas de la hipoteca. Para anticiparse a estos problemas, los hogares pueden mudarse primero a unidades más pequeñas que les resulten asequibles y pueden cambiar a unidades de alquiler menos caras si persisten las dificultades. Como parte del proyecto, OHC construye instalaciones comunitarias de apoyo, incluyendo escuelas, un hospital, zonas comerciales, un complejo de cines, clubes deportivos y guarderías, que se gestionarán en cooperación con el Gobierno egipcio y/o organizaciones no gubernamentales. Además de este enfoque integral del desarrollo de viviendas para hogares de bajos ingresos, Orascom hace hincapié en la sostenibilidad, las mujeres y los jóvenes. Las aguas residuales se recogen y reciclan para regar las zonas ajardinadas y el espacio abierto central, así como otras zonas "verdes" más pequeñas, campos deportivos y parques infantiles.

Además, OHC se ha asociado con el Fondo Social para el Desarrollo, comprando productos a pequeños empresarios patrocinados por el Fondo, y ha abierto tres centros de formación para jóvenes. La OHC también ha creado el centro "El Amal" para ofrecer un refugio seguro a los niños de la calle, y un centro para el desarrollo de habilidades de las mujeres, ambos gestionados por organizaciones benéficas. Aunque los resultados iniciales parecen positivos, Haram City es un proyecto relativamente nuevo y, por tanto, los efectos a largo plazo están por ver. Es de vital importancia seguir controlando la asequibilidad y la accesibilidad de este tipo de viviendas para los sectores de bajos ingresos. No obstante, el proyecto demuestra las oportunidades de la asociación público-privada para ofrecer terrenos, viviendas e infraestructuras a gran escala.

5.2. Formas alternativas de producción

Construcción de viviendas de “autoayuda” en Angola[94]

El concepto de "propietario-constructor" es fundamental en el proceso tradicional de construcción de viviendas en Angola. El propietario actúa como "arquitecto" y "contratista", determinando la distribución del espacio; organizando la financiación; seleccionando y obteniendo los materiales de construcción, que suelen ser locales; movilizando la mano de obra familiar siempre que sea posible; y contratando a comerciantes para que realicen trabajos de construcción especializados.

Aunque este proceso de autoayuda requiere mucho tiempo, se adapta bien a la capacidad financiera de los hogares y da lugar a la provisión de viviendas a precios que los contratistas

[94] Extraído de Affordable Land and Housing in Africa de ONU-Habitat. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf.

con ánimo de lucro difícilmente podrían alcanzar. Por el contrario, el sector formal entrega la vivienda como un "producto" con relativa rapidez, a menudo en formas estandarizadas construidas con materiales a menudo importados. Estas viviendas de coste relativamente elevado suelen pagarse mediante hipotecas bancarias a lo largo de varios años. Las instituciones financieras rara vez están dispuestas a financiar un proceso de vivienda incremental que puede implicar una combinación de mano de obra remunerada y no remunerada, múltiples proveedores y contratos, y costes de transacción poco rentables. De hecho, lo que necesitan los propietarios constructores es facilitar el proceso tradicional de la vivienda mediante microcréditos incrementales.

Iniciativas de cooperación en África[95]

Hay más de 400 cooperativas de vivienda registradas en Kenia, pero aproximadamente una de cada cuatro está inactiva o ha sido liquidada.204 La Unión Nacional de Cooperativas de Vivienda (NACHU) lleva apoyando a las cooperativas de vivienda desde 1972. Su principal objetivo es ayudar a las cooperativas de vivienda mediante la prestación de servicios técnicos y financieros a un precio rentable. NACHU ha desempeñado un papel importante, ya que sus proyectos han demostrado que la concesión de préstamos a los hogares de bajos ingresos para la mejora de la vivienda es una empresa viable. Sin embargo, NACHU ha experimentado dificultades en sus operaciones debido a su fuerte dependencia de la financiación externa.

El movimiento cooperativo en Zimbabue ha contribuido significativamente a la provisión de viviendas durante muchos años. Según Housing People of Zimbabwe, una ONG local, hay más de 1.200 cooperativas de vivienda registradas y operativas en el país. Sin embargo, las cooperativas de vivienda sólo pueden pedir préstamos a las sociedades de la construcción. Éstas son las únicas instituciones financieras autorizadas a conceder hipotecas para la construcción o la compra de viviendas según el sistema bancario y la legislación que lo regula.

Los modelos de vivienda cooperativa son un fenómeno relativamente reciente en Sudáfrica, aunque se presentan como una importante alternativa al suministro de vivienda convencional. Los grupos de inquilinos que buscan corregir las condiciones inadecuadas de la vivienda, junto con una red de ONG locales e internacionales, apoyan las viviendas cooperativas. La ausencia de un marco jurídico propicio ha sido un importante factor que ha limitado el desarrollo de las cooperativas de vivienda; pero el registro de las cooperativas de vivienda es ahora mucho más fácil tras las negociaciones con el Gobierno.

[95] Extraído de Affordable Land and Housing in Africa de ONU-Habitat. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf.

Planes de sitios y servicios[96]

En Kenia y Zambia, donde los planes de sitios y servicios fueron ampliamente adoptados, sólo comprendían entre el cinco y el diez por ciento del total de las viviendas urbanas de bajos ingresos.

La provisión de parcelas con servicios fue el enfoque preferido para la vivienda asequible en Zimbabue desde finales de la década de 1970 hasta la de 1990. Sin embargo, los planes de parcelas con servicios eran inasequibles para los grupos objetivo de bajos ingresos debido a los altos estándares en los que el gobierno insistía, tanto en la infraestructura como en la vivienda.

En Burkina Faso, uno de los principales ámbitos en los que se han centrado las inversiones en el sector de la vivienda es la producción de solares con servicios para la venta.

Para ello se creó en 1997 la Compañía Nacional de Suelo Urbano. Desde la introducción de la nueva política de vivienda en 1994, el gobierno sudafricano, en colaboración con diversos actores de la sociedad civil, ha concedido subvenciones a más de 1,3 millones de hogares, tanto en zonas rurales como urbanas, a través de diversos mecanismos. Uno de ellos es el "Proceso de Viviendas Populares" para la construcción por cuenta propia en sitios con servicios convencionales, o con cierta participación de la comunidad en los servicios.

En 2002, el gobierno de Tanzania puso en marcha un proyecto para asignar 20.000 parcelas con servicios a residentes que, de otro modo, habrían construido viviendas en zonas no planificadas.

Movimiento Cooperativo de Vivienda de Uruguay[97]

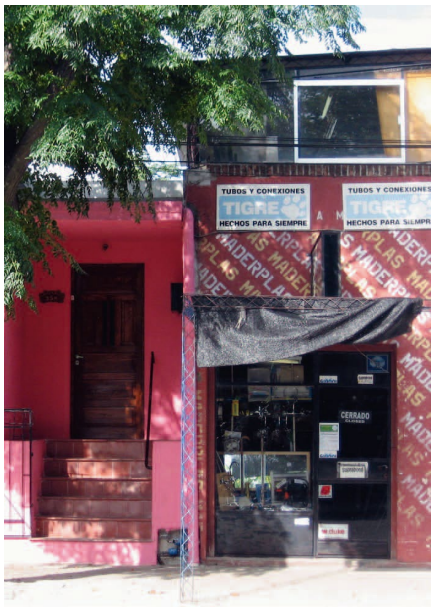
Figura 18: En parte debido al bajo crecimiento de la población y la urbanización, y al papel de las cooperativas de vivienda, el déficit de vivienda de Uruguay es pequeño en comparación con sus vecinos latinoamericanos. Colonia del Sacramento, Uruguay. Foto © UN-HABITAT. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

Al igual que muchos esfuerzos colectivos de mejora de la vivienda, el movimiento cooperativo de vivienda uruguayo comenzó a finales de los años sesenta como reacción al creciente déficit de vivienda para las comunidades de bajos ingresos y a la insatisfacción con los medios disponibles para acceder a la vivienda. La política de vivienda uruguaya proporciona el marco legal e institucional que permite a las cooperativas servir como entidades organizadoras para la creación de viviendas y también proporciona financiación y subsidios para financiar dichos esfuerzos. El movimiento ha dado lugar a que aproximadamente 200.000 hogares asociados accedan a una vivienda en más de 400 comunidades uruguayas en las últimas tres décadas.

---

[96]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre tierra y vivienda asequible en África. Fuente: Sri Lanka, 2005; Ergüden y Precht, 2006; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

[97]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre Tierra y Vivienda Asequible en América Latina y el Caribe. Fuente: (Grundström, 2005, Linden, 2005); https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf



Las cooperativas de la Quinta de Batlle -situadas en las afueras de Montevideo, la capital de Uruguay- presentan un sólido ejemplo de cómo un proceso colectivo puede producir viviendas de alta calidad y tejer una red social duradera para el desarrollo de la comunidad. El proyecto dio lugar a la construcción de 206 viviendas con todas las infraestructuras necesarias, sentó las bases para la construcción de una segunda fase de 350 viviendas y aportó infraestructuras a un barrio pobre de casi 2.000 familias. Los miembros de las cuatro cooperativas, que anteriormente vivían en condiciones precarias en la periferia urbana, se organizaron para mejorar sus condiciones de vivienda utilizando el modelo de ayuda mutua.

La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mútua (FUCVAM) -una organización paraguas de las cooperativas- colaboró con los colectivos para conseguir la aprobación y la financiación para construir. La municipalidad aportó el terreno y la infraestructura para el proyecto y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente proporcionó la financiación, que fue administrada por el Banco Hipotecario de Uruguay. La financiación a bajo interés -que incluía un subsidio del 19%- financió el 80% de los costes del proyecto, mientras que el 20% restante se cubrió con las aportaciones de trabajo en especie de los socios. La FUCVAM conectó a las distintas partes interesadas, actuando como principal negociador, asesorando a las cooperativas en su formación inicial, formándolas en autogestión y estableciendo conexiones de colaboración con otras cooperativas.

Una vez en marcha, las propias cooperativas gestionaron los recursos financieros del proyecto, planificaron la distribución del barrio y de las viviendas, movilizaron la participación de la comunidad y, no menos importante, cada hogar contribuyó con 21 horas de trabajo semanal al esfuerzo de construcción de ayuda mutua. Las entidades de asistencia técnica ayudaron a las cooperativas en el diseño, la aprobación de la construcción, la solicitud de préstamos y el seguimiento del progreso de la construcción.

Los hogares no sabían qué casa les correspondería hasta después de la finalización, cuando se asignaban las viviendas por sorteo. El propietario de las viviendas y del terreno es la propia cooperativa. Las familias tienen derechos de uso pero no son, individualmente, las propietarias; deben pedir permiso a la cooperativa para vender su parte, que representa su contribución al proyecto hasta la fecha. Un resultado importante del proyecto es la red social que ha creado. Las organizaciones comunitarias estabilizan el barrio y tienen capacidad para solicitar otros beneficios colectivos, como nuevas rutas de transporte público. En particular, los hijos de los cooperativistas han creado otras dos cooperativas para construir una segunda generación de viviendas en un terreno cercano, lo que ilustra cómo el movimiento colectivo ha tenido una influencia duradera en los planteamientos para atender las necesidades de vivienda de la comunidad.

Proyecto Apoyo a la vivienda en Georgetown (Guyana): una estrategia sostenible a largo plazo[98]

Figura 19: Proyecto Piloto en Georgetown Guyana. Autores: Adèle Naudé Santos, Marie Law Adams y Giovanni Bellotti. Estudiantes Kyle Branchesi, Sarah Brown, Kadeem Khan, Qianhui Liang, Helena Rong, Nneka Sobers, Yair Titelboim, Yue Wu. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

En la última década, el Gobierno de Guyana adoptó un enfoque de vivienda gradual en la última década, a través de su Autoridad Central de Vivienda y Planificación (CH & PA): ayudar a hogares de muy bajos ingresos a mejorar las viviendas existentes in situ, ya sea en asentamientos formales o informales, y garantizar la provisión de títulos formales y de infraestructura básica. CH & PA ha adaptado la vivienda progresiva a las condiciones específicas de las regiones costeras y del interior. Para las comunidades urbanas, dados los problemas de asequibilidad y la falta de tierra accesible y atendida, CH & PA ha complementado la infraestructura y la entrega de títulos con el apoyo de subsidios para mejoras del hogar de construcción propia. En la región de Hinterland, CH & PA ha sido pionera en el enfoque de vivienda incremental sostenible e inclusivo: no solo apoya la construcción de viviendas entre las comunidades, sino que, también, depende del diseño participativo de las casas y del uso de materiales y mano de obra locales. El taller organizado entre el Massachusetts Institute of Technology (MIT) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Georgetown en 2017 aborda los desafíos urbanos de proporcionar una vivienda que fortalezca esta comunidad y que a la vez proporcione un refugio seguro higiénico y resistente haciendo foco en el manejo sustentable de los canales de riego y en la prevención de las consecuencias de inundaciones, temporales y altas temperaturas.

[98]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

Programa HOMEde ampliación hipotecaria para la vivienda, Haití[99]

Figura 20: Vivienda desarrollada por el programa Haiti HOME. Fotografía: Haiti HOME. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

HOME es un programa es un programa de cinco años financiado por USAID que busca movilizar al sector privado para el financiamiento y la construcción de proyectos comerciales de viviendas asequibles en Haití. Su modelo está basado en facilitar e incentivar a actores del mercado, tanto desde la oferta como desde la demanda, a través de un "modelo de pago por desempeño". No impone soluciones predefinidas, sino que proporciona recompensas y fomenta el pensamiento creativo para mitigar riesgos, ser más eficientes y administrar los recursos humanos. Por el lado de la oferta, HOME está trabajando con los desarrolladores y los propietarios de las tierras para apoyar proyectos de viviendas asequibles impulsados comercialmente. Por el lado de la demanda, HOME trabaja con instituciones financieras para abordar las limitaciones que afectan el acceso a la vivienda en Haití.

5.3. Asequibilidad mediante la mejora del parque de viviendas existente

Chile: un nuevo enfoque para definir el déficit habitacional[100]

Una de las informaciones más completas y recientes sobre el déficit habitacional de un país latinoamericano se encuentra en Chile, donde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) realizó un extenso análisis basado en los datos del censo nacional de 2002. El resultado del

[99]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

[100]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre Tierra y Vivienda Asequible en América Latina y el Caribe. Fuente: MINVU, 2004; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

estudio sobre el déficit habitacional es un documento que proporciona datos detallados sobre el estado de la vivienda e introduce nuevas perspectivas sobre cómo evaluar y entender el déficit habitacional.

El estudio utilizó una metodología propuesta por el CELADE en 1996, segmentando el parque de viviendas en tres categorías: aceptable, reparable e inaceptable. Esta evaluación se basaba en una matriz que tenía en cuenta las subcategorías del tipo de vivienda, un índice del tipo y las condiciones del techo, las paredes y el suelo, y el tipo de instalaciones sanitarias que se encontraban en la vivienda. Las viviendas que se consideraban aceptables en las tres subcategorías se calificaban obviamente como aceptables. Según la matriz, las viviendas que presentaban una deficiencia reparable en el tipo de materiales -muros de adobe degradados, suelo de baldosas de fibra de vidrio o techo de chapa de fibra de vidrio, por ejemplo- se consideraban reparables, incluso si las instalaciones sanitarias se consideraban deficientes. Los casos que presentaban un estado inaceptable de la vivienda -techo o paredes de materiales desechados, por ejemplo, o suelo de tierra- se consideraban irreparables. Incluso en el caso de las instalaciones sanitarias en funcionamiento, los tipos de vivienda definidos como inaceptables -categorías de tipologías de vivienda provisionales- se categorizaron igualmente como inaceptables.

Uno de los aspectos novedosos de esta metodología es su reconocimiento de que una deficiencia cualitativa en una casa no significa que la vivienda, a priori, represente una deficiencia permanente en el parque de viviendas del país. Las viviendas que presentan ciertas deficiencias cualitativas se definen, dentro de ciertos parámetros, como recuperables, o reparables. Otras viviendas que presentan deficiencias más graves (o combinaciones de deficiencias) se clasifican como necesitadas de sustitución. Dicho de otro modo, reconoce el potencial de rehabilitación de esas viviendas, no sólo la necesidad de sustituirlas. Esta metodología sirve para responder a la crítica de que los pronunciamientos sobre el déficit de vivienda se utilizan como justificaciones no contempladas para la nueva construcción.

Regeneración urbana en Holanda: énfasis en los barrios desfavorecidos[41]

La política nacional de Grandes Ciudades ayuda a 18 ciudades de los Países Bajos a dar respuesta a los problemas de elevado desempleo, delincuencia, polarización y crecientes concentraciones espaciales de hogares con bajos ingresos y grupos étnicos minoritarios, así como a los problemas físicos que suelen presentar las viviendas sociales.

La Política de Grandes Ciudades se apoya en tres pilares: (i) la economía y el empleo, (ii) la infraestructura física, y (iii) la infraestructura social. La financiación se utiliza de forma integrada para mejorar la calidad del espacio urbano, crear más empleo y eliminar la exclusión social en los barrios. Este enfoque basado en la zona se centra en los barrios desfavorecidos y contribuye a la cohesión social a través de medidas implementadas por los residentes, los

[41]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre suelo y vivienda asequibles en Europa y América del Norte. Fuente: van Kempen, 2000; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Europe%20and%20North%20America.pdf

organismos gubernamentales (autoridad local, policía, organizaciones de bienestar social), las asociaciones de vivienda y los empresarios locales. Un reciente cambio de política ha focalizado en 40 barrios de las cuatro mayores ciudades la implementación de medidas de regeneración por zonas.

En Ámsterdam, donde más de la mitad de las viviendas son sociales, las asociaciones de vivienda sin ánimo de lucro poseen 205.000 viviendas de alquiler social. Aunque están distribuidas por toda la ciudad en todos los distritos, una buena parte se concentra en los barrios de la posguerra, como las Ciudades Jardín del Oeste y el sureste de Ámsterdam. Con el tiempo, estas zonas se han convertido en lugares menos deseables para vivir, y la exclusión social y la pobreza se manifiestan de diversas maneras, aunque las viviendas están en un estado relativamente bueno. La nueva oleada de inversiones gubernamentales aprovecha las aportaciones de las asociaciones de vivienda y pretende crear una mezcla social de viviendas de alquiler y ocupadas por sus propietarios. Los pisos altos menos populares de los barrios objetivo se derriban y se sustituyen por viviendas de densidad media, a menudo en bloques de barrio de propiedad mixta. Los subsidios de vivienda siguen apoyando a los hogares con bajos ingresos y los desplazamientos se gestionan a través de programas de reasignación de las asociaciones de vivienda activas en el barrio.

Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM)[42]

Figura 21: Mejora de las infraestructuras en el marco de un programa más amplio de mejora de barrios marginales en la India Foto © Maartje van Eerd. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

El programa nacional emblemático de la India es la Misión Nacional de Renovación Urbana Jawaharlal Nehru (JNNURM), un programa de seis años que comenzó en 2006. Responde a la necesidad de invertir y reformar las políticas tanto a nivel nacional como de las ciudades para abordar los aspectos físicos de las zonas urbanas, en particular la vivienda, el patrimonio construido, las infraestructuras y los servicios. Presta especial atención a las necesidades de los sectores económicamente más débiles y de las rentas más bajas.

[42]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre suelo y vivienda asequibles en Asia. Fuente: https://mirror.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion.asp?nr=3225&alt=1

Los objetivos declarados son "aumentar la infraestructura social y económica en las ciudades", garantizar los servicios básicos a los pobres urbanos, incluida la seguridad de la tenencia a precios asequibles, iniciar amplias reformas del sector y fortalecer los gobiernos municipales para que se descentralicen. Los dos componentes que abordan la provisión de suelo y vivienda a precios asequibles son los Servicios Básicos para los Pobres Urbanos (BSUP) y el Programa Integrado de Vivienda y Desarrollo de Barrios de Tugurios (IHSDP).

El BSUP se centra en la mejora integrada de los barrios marginales de 65 grandes ciudades. Incluye la prestación de servicios urbanos básicos, proyectos de mejora y rehabilitación urbana, proyectos de servicios comunitarios (como suministro de agua, aseos, baños, etc.), proyectos de vivienda asequible y alumbrado público.

Programa Vivienda en Lote Familiar[43]

A finales de la década de 1990, una coalición de ONGs presentó un plan para atender las necesidades de vivienda de las personas con bajos ingresos a una administración municipal de Ciudad de México (México) que acababa de mostrarse comprensiva y que dio lugar al programa piloto de *Mejoramiento en Lote Familiar*. El programa ofrece préstamos subvencionados para que los hogares de bajos ingresos mejoren o amplíen sus viviendas existentes o construyan una nueva casa en un terreno existente propiedad de la familia de los prestatarios.

El préstamo máximo para mejoras era de 3.486 USD y de 6.845 USD para nuevas construcciones. Los plazos de los préstamos oscilaban entre los tres y los ocho años, dependiendo del importe prestado. La asistencia técnica fue proporcionada por una amplia red de profesionales de la construcción que atendían a las miles de familias inscritas en el programa de mejoras, cuyo coste se incluía en el préstamo. El 57% de los préstamos se concedieron a hogares que vivían en zonas marginales, una de las poblaciones a las que se dirigía el programa.

Entre 2001 y 2005, tras esta priorización de las mejoras, se llevaron a cabo casi 100.000 mejoras en las viviendas. El éxito del programa se debe probablemente a la gran inyección de recursos invertidos en el programa por el gobierno municipal, las condiciones de préstamo muy favorables ofrecidas a los hogares de bajos ingresos y la demanda reprimida por parte de los hogares de bajos ingresos de una herramienta de financiación accesible y bien promocionada para mejorar sus condiciones de vida. El volumen de las acciones de mejora emprendidas también se traduce en un importante efecto dominó en el mercado local de la construcción, con una estimación de 55.000 puestos de trabajo creados indirecta y directamente.

---

[43]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre Tierra y Vivienda Asequible en América Latina y el Caribe. Fuente: Saborido, 2006, Ortiz y Zárate, 2006; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20land%20and%20housing%20in%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean.pdf

En conjunto, el éxito del programa en llegar a los hogares de las zonas marginales (76% de las acciones) sugiere que satisfizo los objetivos de mejorar las viviendas precarias, abordar las deficiencias cualitativas y cuantitativas, y fortalecer a las familias arraigadas en esos barrios. Cabe destacar el papel que desempeñó la coalición de ONGs de vivienda en la etapa inicial del programa, al incluir las mejoras de la vivienda para los hogares de bajos ingresos en la agenda de un nuevo gobierno municipal receptivo y al conducir el programa a través de su fase inicial de crecimiento.

Patrimonio Hoy, México - Responsabilidad empresarial para la asequibilidad de materiales[44]

Figura 22: Beneficiarios PH. Fotografía: Patrimonio Hoy. Fuente: Patrimonio Hoy – CEMEX. Disponible online. Extraída de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

México enfrenta un creciente déficit de vivienda, con un 34% de familias que viven en hogares con déficit cualitativo. Como en muchos otros países en desarrollo, las familias de bajos ingresos en México adoptan un método de ahorro diferente a los tradicionales de las familias de ingresos medios y altos, ya que no reciben cheques de pago regulares ni subvenciones y subsidios del Gobierno, ni tampoco tienen acceso a bancos ni a créditos. Por ello, históricamente, la autoconstrucción progresiva de la vivienda abarcó entre el 30% y el 40% del mercado de cemento en el país. La alta fragmentación del mercado, el poder adquisitivo limitado y la falta de financiamiento formal hacen que desarrollar viviendas con este método sea complicado y comparativamente costoso. Patrimonio Hoy (PH) se lanzó originalmente en México y, desde entonces, se ha expandido a otros mercados latinoamericanos. PH fue diseñado para superar todas las barreras que enfrentan las familias de bajos ingresos en la mejora de su hogar. Al ofrecer soluciones de financiamiento personalizadas a sus clientes, no solo están cambiando el panorama de los productos financieros de los países en los que operan, sino que también están modificando los hábitos de ahorro y gasto de algunos de estos

[44]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

grupos demográficos que anteriormente estaban desatendidos. Así, benefician la economía local.

5.4. Innovación tecnológica

Bloques de suelo estabilizado (BSE) en Darfur, Sudán[45]

Desde 2006, ONU-Hábitat trabaja con varios socios locales e internacionales en Darfur para desarrollar tecnología de construcción con bloques de suelo estabilizado (BSE). El ladrillo cocido es la tecnología de construcción predominante, pero su producción ha contribuido a la escasez de agua y a la deforestación generalizada (un tercio de los bosques de Darfur se perdió entre 1973 y 2006). La construcción con BSE consiste en ensayar y preparar el suelo, prensar la mezcla en una máquina compresora de accionamiento manual y, a continuación, extraer el bloque y dejarlo curar. Los BSE tienen tres ventajas principales en comparación con el ladrillo cocido: (1) Económicos: los bloques de suelo estabilizado son un 30% más baratos que los bloques tradicionales de madera cocida y la construcción con ellos es más rápida. (2) Social: su producción es de mano de obra intensiva, lo que ofrece oportunidades considerables para su producción a gran escala como actividad microempresarial para impulsar el empleo local. (3) Medioambiental: los bloques tienen un impacto medioambiental positivo al contrarrestar la deforestación (no se necesitan árboles para su producción) y reducir el uso de agua (la mitad de la que se necesita para los ladrillos quemados).

La experiencia en Darfur también demuestra que los programas de formación son tan importantes como el desarrollo de nuevas tecnologías de construcción. La formación de formadores ha difundido las técnicas de construcción en las principales ciudades, pueblos y aldeas, y hasta ahora más de 1.800 personas han recibido formación sobre las ventajas y el proceso de los bloques de suelo estabilizado. Se han construido edificios piloto de demostración para mostrar las capacidades y beneficios de esta nueva tecnología.

La experiencia del BSE pone de manifiesto la urgente necesidad de que la política de vivienda de los países africanos reconozca que los materiales de construcción son una aportación fundamental para una vivienda asequible. En toda África se puede hacer mucho más para reducir el coste y aumentar la accesibilidad de los materiales de construcción, al tiempo que se aprovecha su capacidad para contribuir a las economías locales y proporcionar oportunidades de empleo. Además, el aumento de la oferta de viviendas asequibles debe lograrse de una manera que sea ambientalmente sostenible y no afecte negativamente a los ecosistemas y recursos naturales locales, internacionales y del continente.

[45]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre tierra y vivienda asequible en África. Fuente: UN-HABITAT, 2009; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Estrategias formativas de la industria para aplicar la renovación energética en Francia[46]

Figura 23: zona urbana típica de París con edificios de apartamentos. Foto: Guilhem Vellut (licencia creative commons). Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

En Francia, el sector de la vivienda social necesita una gran cantidad de mano de obra cualificada para la renovación energética de sus viviendas. El sector ha propuesto la creación de una Escuela de Bajo Carbono para la Vivienda Social. La Unión de Organizaciones de Vivienda Social (USH) ya dio pasos en esta dirección en 2020 a través de un curso masivo abierto en línea sobre gestión energética. Propuso ampliar este esfuerzo mediante la creación de un observatorio de bajas emisiones de carbono para las viviendas sociales, el establecimiento de un punto de referencia nacional para la eficiencia energética en las operaciones para viviendas sociales y la investigación sobre los procesos y materiales de construcción para mejorar el ahorro de energía y el rendimiento con bajas emisiones de carbono.

[46]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

Creación de capacidades de gestión profesional de la vivienda en Kazajstán y Uzbekistán[47]

Figura 24: Edificios de viviendas sociales en Uzbekistán. Fotografía: Cecilia Batac, UNECE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

Una administración de la vivienda eficiente y cualificada es un prerrequisito para la modernización del parque de viviendas que se está deteriorando rápidamente en Asia Central. Dado que el mercado profesional de la administración de viviendas no se ha desarrollado lo suficiente, es crucial mejorar las condiciones legales de la administración de viviendas, reforzar el papel de los administradores de viviendas cualificados en el mantenimiento de alta calidad de los edificios residenciales, y apoyar la renovación de la eficiencia energética. Dentro del proyecto de vivienda profesional, la formación es ofrecida por la Iniciativa de Vivienda para Europa del Este (Initiative Wohnungswirtschaft Osteuropa - IWO), el Centro Europeo de Formación para la Vivienda y la Industria Inmobiliaria (EBZ) de Alemania, la asociación SHANYRAK de entidades de gestión, servicios y servicio de energía en el sector de la vivienda Nur-Sultan, de Kazajstán, la Asociación de las Organizaciones de Gestión Profesional y Servicio de Fondos de Vivienda de Uzbekistán y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de Kazajstán. Esta formación se imparte para aumentar la profesionalidad y mejorar las capacidades organizativas e institucionales de las organizaciones intermediarias empresariales que se ocupan de cuestiones relacionadas con la vivienda y la eficiencia energética.

[47]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

6. Propiedad y tenencia

6.1. Viviendas de alquiler y formas alternativas de propiedad y tenencia

Ejemplos de formas innovadoras de tenencia y administración de la tierra[48]

En Etiopía se está desarrollando la certificación de la posesión de la tierra en dos fases: una forma menos compleja y otra más completa.

En Lesotho se están estudiando los arrendamientos primarios, demarcados y registrables, con diferentes niveles de tecnicidad, y la creación de registros de la tierra previos a su registro.

Los derechos de ocupación se aceptaron en Mozambique como derechos plenos equivalentes a los derechos de tierra registrados tras la aprobación de la Ley de Tierras en 1997. Además, las pruebas orales equivalen a las pruebas del título.

En Namibia se está implementando la tenencia flexible de la tierra, según la cual los títulos iniciales individuales que se basan en el grupo pueden convertirse posteriormente en títulos individuales.

En Ruanda se ha propuesto el registro formal a nivel nacional sólo cuando las parcelas tengan más de 5 hectáreas; en caso contrario, se utilizarán métodos de registro locales.

En Tanzania, las licencias residenciales en zonas urbanas pueden convertirse en títulos completos más adelante.

En Uganda existen dos opciones (título de propiedad y certificado de ocupación) para la misma parcela de tierra.

Fideicomisos comunitarios de tierras (CLT) en Kenia[49]

[48]Extraído del informe de ONU-Hábitat sobre tierra y vivienda asequible en África. Fuente: Augustinus, 2005; https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

[49]Extraído del Informe de ONU-Hábitat sobre la tierra y la vivienda asequibles en África. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Figura 25: El barrio marginal de Kibera en Nairobi, Kenia. Foto © UN-HABITAT/Claudio Acioly. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/Affordable%20Land%20and%20Housing%20in%20Africa.pdf

Desde principios de la década de 1990, se ha experimentado con los fideicomisos comunitarios de tierras (CLT, por sus siglas en inglés) como medio para proporcionar un acceso asequible a la tierra para la vivienda y otros fines relacionados en las ciudades secundarias de Kenia. Los CLTs combinan las ventajas de la tenencia comunal con los méritos de la propiedad individual orientada al mercado. Al retener un grupo la propiedad de la tierra y permitir a los miembros que sean titulares de arrendamientos del título grupal, se pueden controlar las transferencias de la tierra y desalentar la especulación. Los principios básicos del CLT son los siguientes:

(a) Optimizar las fuerzas colectivas de los miembros en el proceso de adquisición de tierras, la movilización de recursos, la obtención de permisos oficiales y la provisión de infraestructuras por parte del gobierno y el municipio.

(b) Mantener todas las tierras del asentamiento bajo un solo título principal en manos de fideicomisarios.

(c) Reducir el coste de la adquisición de tierras suprimiendo los estudios de titularidad de las parcelas individuales y consiguiendo que el Departamento de Tierras renuncie a la prima inicial del terreno.

(d) Crear condiciones en las que se anime a los miembros a invertir en el desarrollo de la tierra y sean posibles las transacciones de mercado en mejoras (es decir, edificios).

6.2. Sistemas y procesos de registro

Georgia: Registro de títulos de propiedad de Exonum[50]

En colaboración con Bitfury (una empresa que ofrece soluciones de cadena de bloques), la Autoridad Nacional para el Registro de la Propiedad (NAPR) de la República de Georgia (con el asesoramiento del renombrado economista Hernando de Soto) desarrolló una plataforma basada en la cadena de bloques que proporciona a sus ciudadanos un certificado digital de su título de propiedad. El registro de la propiedad utiliza tanto cadenas de bloques autorizadas (la plataforma Bitcoin) como no autorizadas (utilizando la plataforma Exonum). El registro se realiza en cuatro sencillos pasos: i) un ciudadano presenta una solicitud de registro como en la plataforma tradicional, ii) el notario registra el título de propiedad en la cadena de bloques privada, Exonum, iii) los *hashes* de la cadena de bloques privada Exonum se anclan en la cadena de bloques pública Bitcoin garantizando la integridad de la transacción, y iv) el NAPR proporciona un certificado digital criptográficamente probado que también se publica en la cadena de bloques pública Bitcoin.

En 2018, Georgia registró más de 1,5 millones de títulos de propiedad en su sistema basado en cadenas de bloques. El registro se realiza ahora en minutos, a diferencia de lo que ocurría

[50]Extraído de Blockchain for Urban Development: Guidance For Urban Managers, UN-Habitat. Fuente: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/02/blockchain_for_urban_development_-_guidance_for_urban_managers.pdf

antes, cuando se tardaba unos tres días. Además, desde que la tecnología entró en funcionamiento, los costes de titulación de tierras se han reducido en un 90%.

Prevención del proceso espontáneo de los asentamientos humanos irregulares: Instituto Nacional de Suelo Sustentable, México[51]

Figura 26: Dotación de títulos crédito. Fotografía: INSUS. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

El 25% de las viviendas de México no cuenta con títulos de propiedad. El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) apunta a la población que tiene posesión, pero no certeza jurídica respecto su lote, que se encuentra en condición de pobreza y que se ubica en localidades de 2500 habitantes o más. Desde su creación, logró agilizar los trámites que se realizan en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra bajo el régimen ejidal, comunal o federal mediante la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativa. A través del otorgamiento de un subsidio federal dirigido a la regularización de la tenencia de la tierra en localidades urbanas, se contribuye a su mejoramiento y consolidación, ya que, mediante la regularización, se logra generar sinergias para la dotación de infraestructura y servicios sociales. El rol del Instituto Nacional de Suelo Sustentable resulta fundamental para prevenir el proceso espontáneo de los asentamientos humanos irregulares a través de la concertación y el diálogo entre la sociedad civil y el Estado.

6.3. Regulación y controles del sector

Regulación del alquiler de corta duración: casos de la región de la CEPE[52]

El alquiler de corta duración (STL, siglas en inglés) ha crecido rápidamente a medida que las nuevas plataformas digitales han puesto en contacto a los proveedores locales de alojamiento

[51]Extraído del informe de BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

[52]Extraído del informe Housing 2030 de la CEPE. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

con el mercado turístico mundial. Esto ha causado numerosos problemas a las ciudades, a sus mercados de la vivienda y a los residentes locales. Un examen reciente de las medidas adoptadas por once ciudades de distintos países identificó tres categorías de respuestas al aumento del STL:

(a) Los regímenes permisivos que permiten y fomentan el alquiler a corto plazo pueden encontrarse, por ejemplo, en Londres y Phoenix;

(b) Sistemas de notificación y restricción, como los de París, que regulan el STL;

(c) Los regímenes prohibitivos y los que impiden el uso de viviendas para el alquiler a corto plazo, por ejemplo, en Ámsterdam, Berlín, Barcelona y Nueva York.

En Estados Unidos se han aplicado diversos enfoques en diferentes ciudades. Por ejemplo, la ciudad de Nueva York trata de detectar las estancias ilegales y persigue a los huéspedes que violan los alquileres mínimos de 30 días. La ciudad de San Francisco exige a los huéspedes de viviendas de alquiler vacacional de corta duración que se registren en el municipio, que a su vez intenta limitar los alquileres de corta duración a períodos cortos, siempre que los propios huéspedes residan en la vivienda al menos 275 días al año. En Portland (Oregón), el código urbanístico local exige que las viviendas estén ocupadas por el huésped y se utilicen al menos 270 días al año. También limita al 25% la proporción de viviendas de los bloques de apartamentos que pueden alquilarse a corto plazo.

Ámsterdam ha introducido la prohibición de los "alquileres vacacionales" -casas enteras sin la presencia del propietario, en contraposición a las habitaciones en casas con el propietario presente- en tres barrios del centro de la ciudad y está estudiando su ampliación a barrios circundantes. En Ámsterdam se ha establecido un límite anual de 30 noches para los alquileres vacacionales y en Berlín de 90. En ambas ciudades se exige un registro o un permiso.

Sin embargo, en casi todas las ciudades, son las administraciones locales, y no las plataformas de alquiler a corto plazo, las que se encargan de garantizar el cumplimiento de la normativa.

Esto ha requerido importantes recursos y ha probado ser a la vez difícil y oneroso para algunas ciudades de gran atractivo turístico.

Aunque los efectos del STL se sienten principalmente en las ciudades, las decisiones políticas y los casos judiciales, tanto a nivel nacional como de la UE, afectan fuertemente a las posibilidades de regulación. En 2019, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) publicó un dictamen en el que consideraba que las plataformas de alquiler de viviendas a corto plazo eran proveedores de servicios digitales, por lo que quedaban exentas de la regulación de las agencias inmobiliarias. Sin embargo, una decisión más reciente respaldó a las ciudades al confirmar que la regulación del STL puede considerarse una medida para frenar la escasez de viviendas.

Gravar las viviendas vacías en función de los ingresos potenciales por alquiler en Francia[53]

Francia tiene una amplia experiencia en el desarrollo y la aplicación de impuestos sobre las viviendas vacías, que animan a los propietarios a reintroducir las viviendas vacías en el mercado de la vivienda en las zonas donde hay una demanda no cubierta, con el fin de mejorar el acceso, especialmente de los hogares con bajos ingresos. Introducido en 1998, el impuesto sobre las viviendas vacías francés se aplica a todas las viviendas habitables que han estado vacías durante más de dos años, pero las viviendas públicas estaban exentas en 680 grandes áreas urbanas. El impuesto estaba relacionado con la renta anual potencial que podía producir la propiedad, inicialmente a un tipo del 10% del valor del alquiler durante el primer año en que se debía pagar el impuesto (después de dos años de no ocupación), aumentando al 12,5% para el segundo año (3-4 años de no ocupación) y al 15% después de cuatro años de no ocupación. Desde entonces, el impuesto sobre las viviendas vacías se ha ampliado sustancialmente en su aplicación y se ha aumentado su tipo.

Las investigaciones sobre la aplicación del impuesto han revelado que éste influyó en el comportamiento de los propietarios de viviendas vacías, que las convirtieron en primera residencia y redujeron la tasa de no ocupación en un 13% durante cuatro años, con resultados más importantes en las zonas de alta ocupación. El impuesto supuso un descenso del 13% en las tasas de desocupación entre 1997 y 2001, especialmente entre las viviendas vacías de larga duración, y la mayoría de las unidades vacías se convirtieron en primera residencia.

En 2013, el impuesto sobre las viviendas vacías se reforzó sustancialmente. La duración de la no ocupación libre de impuestos se redujo a un año, y el tipo impositivo comenzó en el 12,5% de los ingresos potenciales por alquiler y aumentó al 25% en los años siguientes a la desocupación de la propiedad. El gobierno también estableció la obligatoriedad del impuesto para los municipios con más de 50.000 habitantes.

6.4. Preservación del derecho a la vivienda

Mahila Housing Trust, India - Desarrollo de hábitat sostenible para mujeres[54]

Figura 27: Miembros de la Mahila Housing Trust. Fotografía: MHT SEWA. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

En 1994, el SEWA Bank, organización de mujeres trabajadoras autoempleadas de barrios informales de India, se unió con la Fundación para el Interés Público para crear el GujaratMahila SEWA Trust, que reúne y prepara a estas mujeres para interactuar con el Gobierno y liderar el proceso de mejora del hábitat. Para ello, crearon una garantía de tenencia de viviendas de entre diez y quince años. Al anular el riesgo de desalojo, se promueve el acceso a créditos y la mejora de las viviendas, lo que resulta en una regularización

[53]Extraído del informe UNECE Housing 2030. Fuente: https://unece.org/sites/default/files/2021-10/Housing2030%20study_E_web.pdf

[54]Extraído del informe del BID Vivienda ¿Qué viene?: de pensar la unidad a construir la ciudad. Fuente: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Vivienda_Qu%C3%A9_viene_de_pensar_la_unidad_a_construir_la_ciudad.pdf

progresiva de asentamientos informales. MHT creó la figura de Tenencia Transitoria, una garantía de tenencia segura de diez a quince años para mujeres que viven en asentamientos informales y sus familias. Esta figura se aplica cuando el SEWA Bank u otro banco privado decide otorgar un préstamo para el mejoramiento de la vivienda. El concepto de tenencia de transición MHT desafió la comprensión de la inseguridad de tenencia utilizada por las principales instituciones financieras.