

BARRERA 3: FINANCIACIÓN

Jueves, 19 de Mayo, 2022
10 a.m. – 12. p.m.

También se emite a través de la
plataforma virtual del Foro AHA.
Acceso en ahamadrid.org

Palabras clave: existencia y adecuación de los
mecanismos financieros; actores financieros;
factores culturales; discriminaciones financieras;
sistemas hipotecarios; fondos públicos y
subvenciones; financiación de la tierra; sistemas
de ahorro; financiación ascendente;
oportunidades indirectas; financiación del
desarrollo; financiación progresiva; microcrédito.

La vivienda es cara. Independientemente del contexto, la construcción de una casa tiene un coste importante, que aumenta con el tiempo. En algunos contextos, ese incremento puede ser superior al de la propia construcción de la casa, si se incluyen los elementos inseparables de una vivienda adecuada: la accesibilidad a los centros de comercio y trabajo, el equipamiento urbano y la infraestructura de servicios, así como el terreno en el que se construyen las casas.

Observando las tendencias mundiales, son muy pocas las personas que disponen de recursos financieros suficientes para adquirir una vivienda sin recurrir a los fondos y mecanismos financieros existentes para ello. Por lo tanto, la financiación no es el único elemento sobre el que se construyen las políticas de asequibilidad de la vivienda, sino que constituye en cierto modo su piedra angular. En general, una vivienda es el resultado de operaciones de construcción más o menos complejas y de alto coste. Según el contexto, una familia media debe ahorrar varios años de sus ingresos totales para cubrir el precio de mercado de una vivienda. En este contexto, los mecanismos de financiación son la piedra angular de la asequibilidad de la vivienda.

Por un lado, la financiación pública para la construcción y rehabilitación de viviendas es un elemento frecuente en las políticas estatales de vivienda, a menudo vinculado a la provisión de viviendas para grupos de bajos ingresos o vulnerables cuyos recursos económicos y/o condiciones particulares les impiden acceder a la financiación privada. En estas situaciones, la intervención directa del sector público -mediante la construcción directa, la financiación pública o las subvenciones- ha demostrado ser una herramienta eficaz para garantizar la asequibilidad de los sectores de la vivienda. Sin embargo, por lo general, los presupuestos públicos son claramente insuficientes para cubrir la masiva demanda de vivienda que existe en la actualidad; en respuesta a esta realidad, los gobiernos han venido implementando algunas medidas innovadoras que facilitan el acceso a los recursos para la financiación de la vivienda: desde los planes públicos de desarrollo urbano -financiación basada en el suelo- hasta la inclusión obligatoria de viviendas sociales en los nuevos desarrollos urbanos, la inclusión de subsidios cruzados, pasando por la implementación de fondos específicos de vivienda, similares a los fondos de pensiones.

Por otro lado, los mecanismos hipotecarios para la compra de vivienda han demostrado ser uno de los elementos más eficaces que facilitan el acceso a la vivienda a una parte importante de la población, generalmente a la clase media en cuanto a nivel de ingresos. Sin embargo, los mecanismos hipotecarios también pueden convertirse en una barrera de acceso a la vivienda, principalmente debido a ciertas disfuncionalidades que afectan a los mercados financieros en un determinado contexto -inestabilidad económica, regulaciones poco claras, mercados financieros inmaduros, falta de garantías institucionales, falta de incentivos para las instituciones financieras, e incluso variables culturales, entre otras-.

Hay que tener en cuenta que cuando se habla de financiación en el sector de la vivienda, también están implicados elementos que afectan directa o indirectamente al sector. Tal es el caso de la financiación para la construcción de viviendas - existente en muchos contextos - o la financiación de planes de mejora e industrialización del sector de la construcción. Igualmente relevante es la cuestión de la financiación para el desarrollo urbano, como elemento fundamental para facilitar la producción de viviendas asequibles.

Fondos públicos y subvenciones

Los fondos públicos han desempeñado un papel fundamental en la provisión de viviendas adecuadas y asequibles en diferentes contextos. Basta pensar en las grandes intervenciones de vivienda social de la posguerra en Europa, en los planes de desarrollismo de los años 60 y 70 en América Latina y otros países africanos y asiáticos (como Corea y Singapur) o, más recientemente, en el caso de las políticas de desarrollo urbano impulsadas por el gobierno chino. Todas estas grandes operaciones se sufragaron principalmente con fondos públicos.

Sin embargo, en las últimas décadas, el cambio de paradigma en el enfoque de la política pública de vivienda ha supuesto una progresiva disminución de los fondos disponibles para los programas de vivienda asequible en prácticamente todo el mundo. Otro cambio significativo en la provisión de fondos públicos desde el enfoque del entorno propicio del sector público es la forma en que se utilizan estos fondos públicos. Mientras que antes la mayoría de los fondos se utilizaban para la provisión directa de viviendas por parte del Estado, ahora los fondos públicos se utilizan principalmente para la provisión de subvenciones de muy diversa naturaleza.

El enfoque de las subvenciones ha funcionado de manera similar en el lado de la oferta, en la provisión de viviendas, y en el lado de la demanda. Las subvenciones por el lado de la oferta se han centrado en la provisión de fondos o bienes al sector privado para que pueda proporcionar viviendas a un coste menor. Los subsidios del lado de la demanda, por el contrario, se materializan a través de diversos tipos de ayuda al comprador, para que las familias puedan disponer de los recursos necesarios para adquirir o mejorar su vivienda de acuerdo con los precios del mercado. En algunos casos, ambos tipos de subvenciones intervienen conjuntamente.

Modelos clásicos de financiación

Los modelos clásicos de financiación son los vinculados a los sistemas hipotecarios (incluidos los 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 una vivienda adecuada. Esto es especialmente cierto en los países de renta alta con sistemas financieros bien establecidos. Si se compara lo que representa la cartera anual de préstamos hipotecarios con la inversión pública, se puede entender que, en estos contextos, la financiación hipotecaria constituye la principal fuente de financiación del sistema de vivienda, muy lejos de la financiación exclusivamente pública.

Los sistemas hipotecarios, públicos y privados, también han sido fundamentales para el acceso a una vivienda adecuada en los países de renta media y en algunos de renta baja. Sin embargo, en estos contextos, el impacto de las hipotecas ha sido más selectivo: para la mayoría de la población ha sido históricamente imposible acceder al crédito hipotecario por no cumplir los requisitos habituales.

Otro mecanismo habitual de financiación de la vivienda que ha tenido cierto impacto en algunos contextos son los planes de ahorro para la vivienda. Este mecanismo, que puede ser voluntario -como las cooperativas de ahorro, las cajas de ahorro privadas de las empresas y las entidades

públicas, entre otras- u obligatorio -como los sistemas de ahorro obligatorio de Brasil- ha demostrado su eficacia para atender a determinados colectivos.

Modelos de financiación alternativos

Además de los modelos clásicos de financiación de la vivienda basados en hipotecas y sistemas de ahorro, desde hace varias décadas se aplican modelos de financiación parcial, esencialmente vinculados a mecanismos que regulan el uso del suelo. Dos ejemplos de estos mecanismos pueden identificarse en la financiación basada en el suelo y las subvenciones cruzadas.

La financiación de la vivienda asequible basada en el suelo es uno de los principales mecanismos de financiación privada de la vivienda asequible en la mayoría de los países de renta alta. Consiste en utilizar las herramientas de extracción de valor añadido en el desarrollo urbano para obligar a los promotores a realizar cesiones gratuitas de suelo para el desarrollo de viviendas asequibles.

Una variante de esta modalidad podría encontrarse en los mecanismos de subvención cruzada, en los que la provisión de viviendas a precios inferiores a los del mercado se incluye como contrapartida a la aprobación de operaciones urbanísticas de mayor envergadura, de modo que la ventaja económica derivada del desarrollo de otro tipo de viviendas u otros usos financia las viviendas más asequibles. Es el caso del proyecto Madrid Nuevo Norte, el mayor proyecto de transformación urbanística de Europa en la actualidad, en el que el aprovechamiento urbanístico del nuevo Plan aprobado está vinculado a la dotación de más suelo para vivienda protegida (vivienda social) que el previsto en la normativa vigente.

Microfinanciación

En diversos contextos, como se ha mencionado anteriormente, la provisión de viviendas se produce al margen de los mecanismos formales de desarrollo. Dentro de los procesos habituales de formación de tugurios (favelas, barriadas, asentamientos precarios), la construcción de viviendas precarias evoluciona con el tiempo, a medida que las condiciones de renta de quienes las habitan mejoran -aunque sea ligeramente- convirtiéndose, muchas veces, en viviendas adecuadas.

Sin embargo, varios estudios han demostrado que en este proceso de evolución en el tiempo, desde la chabola hasta la vivienda adecuada, la inversión total que tienen que hacer las familias supera con creces el coste de una vivienda desarrollada a través del mercado formal. El estudio de estos procesos es lo que ha llevado a la propuesta de vivienda progresiva, definida como una forma efectiva de atender la alta demanda de vivienda asequible, y es lo que ha dado lugar a una de las propuestas de financiación alternativa más extendidas en algunos contextos, comúnmente conocida como pago por uso. Bajo este sistema, a través de pequeños microcréditos -o pequeñas subvenciones, según los programas existentes- las familias construyen progresivamente sus viviendas a medida que evolucionan sus medios.

En algunos contextos en los que los sistemas de microcréditos funcionan bien, por ejemplo en la India, se han implementado con éxito proyectos de esta naturaleza. Por otra parte, varias

experiencias han demostrado la eficacia de los microcréditos para financiar la mejora y/o ampliación de las viviendas.

Financiación previa

Una de las estrategias que algunos gobiernos han adoptado para hacer más asequible la vivienda es concentrar los esfuerzos financieros en actividades que, directa o indirectamente, tienen un peso importante en la formación del precio final. Tal es el caso de la financiación urbanística, incluyendo o no la adquisición de suelo, que permite disponer de suelo urbanizado para el desarrollo de viviendas asequibles, que pueden ser construidas posteriormente por diferentes actores (públicos, privados, cooperativas o autoconstrucción), y puestas a disposición a un menor coste.

Otra modalidad que engloba la financiación "ascendente" es el fomento de la provisión de fondos para la investigación y el desarrollo en la industria de la construcción, de manera que ésta sea capaz de ampliar las capacidades de producción local y/o generar sistemas y materiales de construcción alternativos y más económicos, lo que se traduce en una reducción de los costes de construcción, e indirectamente de los costes de la vivienda.

Oportunidades de financiación indirecta

Eventualmente, algunos elementos circunstanciales presentan una ventana de oportunidad para la inversión en vivienda asequible. Tal es el caso de los fondos que desde hace algunos años destinan diversas instituciones públicas para mitigar y adaptarse a las consecuencias del cambio climático. En muchos casos, por ejemplo en la Unión Europea, los programas prevén una fuerte inversión en la rehabilitación de edificios, incluidos los residenciales, para mejorar su eficiencia energética. A menudo, estas intervenciones pueden mejorar sustancialmente no sólo las condiciones energéticas de los edificios, sino también su confort.

El otro punto está relacionado con la financiación de las mejoras de eficiencia energética necesarias para acelerar la transición energética en el sector de la vivienda. Las viviendas representan una gran parte de las emisiones en todo el mundo y se enfrentan a retos específicos en lo que respecta a la descarbonización, sobre todo porque la mayoría de las mejoras de las viviendas se financian de su propio bolsillo, los incentivos están desalineados en todo el espectro de la tenencia y los préstamos son caros.

Otra oportunidad similar, en este caso vinculada a los países de bajos ingresos, la presenta la financiación del desarrollo. Los países que, por sus condiciones socioeconómicas, son receptores de ayuda al desarrollo, pueden intentar dirigir los recursos recibidos hacia proyectos vinculados a la mejora de las condiciones de vivienda de sus poblaciones.

CRUZANDO LA BARRERA 3:

Los ponentes proceden de organizaciones internacionales e iniciativas multilaterales, parlamentarios y académicos. Su debate sobre la financiación de la vivienda asequible irá seguido del estudio de casos del INFONAVIT en México, y del Plan Vive en la región de Madrid.

Objetivo de la sesión

Proponer tres acciones prioritarias para acelerar el paso de la barrera.

Preguntas Orientativas

- Las Naciones Unidas calculan la inasequibilidad como un gasto mensual neto en el coste de la vivienda que supera el 30% de los ingresos mensuales totales del hogar. ¿Qué mecanismos se están aplicando con éxito a nivel nacional o local para reducir la proporción de hogares que superan este porcentaje?
- ¿Cómo superar la identificación de la vivienda asequible con la vivienda social (a menudo subvencionada) cuando no sólo los hogares y las comunidades desatendidas se enfrentan a problemas para acceder a una vivienda adecuada?
- ¿Qué tipos de cambios en la política de vivienda tienen mayor impacto en la viabilidad financiera de los proyectos de vivienda a precio de mercado?
- ¿Cuáles son las medidas que deben adoptarse en cuanto a la reducción de los costes de capital y de funcionamiento para aumentar la sostenibilidad económica de las viviendas asequibles?
- ¿Qué mecanismos podrían promoverse para ampliar y mejorar el parque de viviendas asequibles?
- ¿Cómo ampliar las políticas adecuadas de fiscalidad del suelo y de las hipotecas para que haya incentivos fiscales para toda la gama de alternativas de vivienda (propiedad, alquiler, cooperativas, etc.)?
- ¿Existen datos sobre la disponibilidad de capital y los índices de penetración en el mercado del sistema de financiación hipotecaria (para los grupos de prestatarios de bajos ingresos, menos dignos de crédito y otros grupos marginales)?
- ¿Son eficaces los sistemas de microcréditos como opción para la enorme demanda de vivienda que van a tener las ciudades, por ejemplo en África o Asia? ¿Podrían destinarse fondos públicos para garantizar que la vivienda vaya acompañada de la necesaria prestación de servicios públicos, movilidad y conexión con la red urbana?
- ¿Qué impacto podría tener la introducción de requisitos obligatorios para que los promotores incluyan viviendas asequibles en su combinación de tarifas de mercado y, por ejemplo, proporcionen mejoras de altura para garantizar su viabilidad financiera?
- ¿Cómo introducir mecanismos basados en el valor del suelo para la provisión de terrenos para viviendas asequibles a nivel local?
- ¿Si los programas de vivienda social abordan o no el reto de la asequibilidad relacionado con los mercados de alquiler poco profundos, especialmente en países con altas tasas de propiedad de la vivienda?
- ¿Cómo se pueden desarrollar instrumentos financieros para financiar las mejoras de la eficiencia energética en el sector de la vivienda?

Pregunta final

Por favor, mencione tres propuestas orientadas a la acción que, desde su punto de vista, acelerarán la superación de la barrera 3 de la financiación.

Agenda de la sesión

- 10 a.m. Intervención de apertura del Moderador de la sesión.
Luiz de Mello, director del Departamento de Economía de la OCDE
- 10:15 a.m. Propuesta inicial de las acciones prioritarias para hacer frente a la barrera por parte de cada ponente:
- *Andres Horcajada*, CEO y Cofundador, TECTUM
 - *Julie Lawson*, Profesora Asociada, Universidad RMIT
 - *Luis Roca de Togores*, Presidente, Junta de Compensación Valdecarros
 - *Ruth Schagemann*, Presidenta del Consejo de Arquitectos de Europa (ACE-CAE)
 - *Elena Szolgayova*, Copresidenta de la Iniciativa Vivienda 2030
- 10: 45 a.m. Reacciones del Moderador/ponentes a las observaciones introductorias y a la primera ronda de preguntas orientativas para centrar el debate en propuestas concretas.
- 10: 55 a.m. Presentación del primer caso: México
Carlos Martínez, Director General de INFONAVIT
- 11:05 a.m. Reflexiones sobre el caso presentado y segunda ronda de preguntas orientativas
- 11:15 a.m. Presentación del segundo caso: Plan Vive Madrid
José María García Gómez, Viceconsejero de Vivienda y Urbanismo, Comunidad de Madrid
- 11:25 a.m. Reflexiones sobre el caso presentado y tercera ronda de preguntas orientativas
- 11:35 a.m. Recapitulación y resumen de las acciones prioritarias propuestas para la Declaración de Madrid del Foro AHA
- 12:00 p.m. Fin de la sesión

Biografías del moderador y ponentes invitados

Luiz de Mello, director del Departamento de Economía de la OCDE, ejerce el liderazgo y la dirección estratégica dentro del departamento de economía, garantizando el diseño y la aplicación de análisis y políticas que promueven un crecimiento económico más fuerte, más limpio, más justo y más inclusivo para los países miembros y asociados. Al principio de su carrera, el Sr. de Mello ocupó altos cargos en la OCDE, entre ellos el de Subdirector de la Dirección de Gobernanza Pública y el de Jefe de Gabinete y Consejero del Economista Jefe. Antes de incorporarse a la OCDE, trabajó como economista principal en el Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional y como profesor en el Departamento de Economía de la Universidad de Kent (Reino Unido). Es doctor en Economía por la Universidad de Kent (Reino Unido).

Andrés Horcajada es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y actualmente es consejero delegado y cofundador de Tectum: una empresa que invierte en el desarrollo de alquileres residenciales asequibles en España, generando nuevas viviendas para ponerlas en el mercado a precios asequibles. También es cofundador y CEO de Locare, una plataforma global de gestión de activos inmobiliarios, así como CEO de CIVISLEND.

Julie Lawson, profesora asociada de la Universidad RMIT, nombrada profesora asociada honoraria en 2013 para el Instituto Australiano de Investigación Urbana y de la Vivienda en el Centro de Investigación Urbana. Actualmente es editora asociada de la revista Housing Theory and Society y ha recibido dos becas AHURI en 2014 y 2015 para una investigación internacional centrada en la transformación de la vivienda pública bajo el federalismo y la individualización de la ayuda a la vivienda. Las especialidades de Julie son las ciudades sostenibles y socialmente inclusivas, la planificación urbana y la inversión en infraestructuras, la política de vivienda y el desarrollo urbano comparado. Sus investigaciones han servido de base para la crítica y la innovación de la política de vivienda y urbanismo en Australia y en el extranjero. Sus trabajos recientes incluyen una revisión internacional de la política urbana y de vivienda, la evaluación de seis mecanismos internacionales de financiación de la vivienda social, el desarrollo de bonos para el suministro de vivienda, una revisión internacional del uso de garantías e intermediarios financieros especializados y una propuesta de una Corporación de Financiación de la Vivienda Asequible para promover la inversión en viviendas de alquiler asequibles en Australia. Su historial de publicaciones incluye más de 60 artículos internacionales y ponencias en conferencias, entre los que se encuentran 11 libros, informes científicos revisados por expertos y capítulos de libros, 17 artículos revisados por expertos y más de 40 ponencias en conferencias y publicaciones profesionales.

Luis Roca de Togores, presidente de la Junta de Compensación Valdecarros. También fue director general de Zapata, presidente del TRI de Salamedina y trabajó en la gestión y las estrategias de múltiples empresas privadas.

Ruth Schagemann, Presidenta del Consejo de Arquitectos de Europa (ACE-CAE). Es arquitecta por la Universidad de Braunschweig y por la Universidad de Stuttgart en Alemania. En 2006 fundó el estudio de arquitectura VICEVERSA Architektur + Medien junto con su marido. Fue elegida miembro de la junta ejecutiva del Consejo de Arquitectos de Europa (ACE) desde 2016 hasta 2021, coordinadora de la Red Europea de Autoridades Competentes de Arquitectos (ENACA), miembro del Grupo de Coordinación de Europa de la Cámara Federal de Arquitectos

de Alemania y es jefa del departamento de política profesional nacional e internacional en la Cámara de Baden-Württemberg. Desde 2022 es la Presidenta del Consejo de Arquitectos de Europa (ACE).

Elena Szolgayova, copresidenta de la Iniciativa Vivienda 2030, es arquitecta, urbanista y responsable de políticas con una larga experiencia en investigación: 2003-2019 Directora General de la Dirección General de Política de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ministerio de Transporte y Construcción de Eslovaquia. Durante más de dos décadas ha participado en la configuración de las visiones de las políticas globales, europeas y nacionales de vivienda y urbanismo, y fue una de las que dirigió el proceso hacia la adopción de la Carta de las Naciones Unidas de Ginebra sobre la vivienda sostenible. Participó en la Mesa de Hábitat III y en la Unidad de Política de Vivienda durante el proceso preparatorio de la Nueva Agenda Urbana. Ha sido una de las coordinadoras de la Asociación para la Vivienda en el marco de la Agenda Urbana de la UE. Elena ocupó entre 2013 y 2019 la presidencia del Comité de Vivienda y Ordenación del Territorio de la CEPE. Desde 2020 actúa como copresidenta de Housing 2030, una iniciativa conjunta de la CEPE, Housing Europe y ONU-Hábitat.

Casos de Estudio

Carlos Martínez Velázquez, Director General del INFONAVIT, es licenciado en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y cuenta con estudios de posgrado en economía por la misma universidad, con especialización en Política y Gestión Energética y Ambiental por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Es especialista en economía política con enfoque social y protección de los derechos humanos. Es funcionario público desde 2008, ocupando diversos cargos en la administración pública federal. También ha colaborado frecuentemente como comentarista en medios de comunicación y como experto en publicaciones académicas sobre economía y derechos humanos. Actualmente es director general del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, INFONAVIT.

José María García Gómez, Viceconsejero de Vivienda y Urbanismo de la Comunidad de Madrid. Es licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y en Ciencias Políticas y Sociología por la UNED. Es Diplomado en Práctica Jurídica por la Universidad Complutense y Máster I.C.A.M. en Administración de Empresas -MBA- por la Universidad Europea de Madrid. Es abogado desde 1996 en el I.C.A.M, ejerciendo hasta 2008. Ha desempeñado diversos cargos institucionales y responsabilidades de gestión en la Administración Local, Secretario del Consejo de Administración, Departamento de Compras y Administración y Director de empresas públicas, en el ámbito de los servicios municipales y la vivienda, y en consorcios urbanísticos. Asimismo, en el ámbito privado ha participado en la gestión de Cooperativas de Viviendas en sus Consejos Rectores como Secretario y Presidente. También ha sido Secretario del Consejo de Administración en una asociación empresarial regional. Desde julio de 2015 hasta el 30 de junio de 2021 ha sido Director General de Vivienda y Rehabilitación.