



## Asamblea General

Distr. general  
10 de agosto de 2012  
Español  
Original: inglés

---

### Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## El derecho a una vivienda adecuada

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik, presentado de conformidad con la resolución 15/8 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/67/150.



## Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado

### *Resumen*

En el presente informe, la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada analiza el paradigma imperante de las políticas de vivienda, que se centra en la financiación como principal medio de fomentar la propiedad de las viviendas. El informe evalúa la repercusión que estas políticas de financiación tienen en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza. La conclusión de la Relatora Especial es que la plena realización del derecho a una vivienda adecuada, sin discriminación, no puede promoverse exclusivamente con mecanismos financieros, sino que requiere políticas e intervenciones del Estado en materia de viviendas más amplias y holísticas. La Relatora pide que se abandone el paradigma de las políticas centradas en la financiación de las viviendas para adoptar un enfoque de dichas políticas basado en los derechos humanos.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. El marco de derechos humanos relativo a la financiación de la vivienda .....	7
III. Políticas actuales de financiación de la vivienda y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza .....	8
A. Mercados hipotecarios .....	8
B. Subvenciones destinadas a la demanda .....	12
C. Microfinanciación de la vivienda .....	18
IV. Conclusiones y recomendaciones .....	23

## I. Introducción

1. Cuando, a finales del siglo XIX y principios del XX, los reformistas sociales de Europa y América del Norte empezaron a revelar la extrema miseria que sufrían los pobres de las zonas urbanas, los gobiernos comenzaron a prestar asistencia en materia de vivienda a las personas y las familias, proporcionando también viviendas de manera directa<sup>1</sup>. A mediados del siglo XX, muchos países en desarrollo de América Latina, África y Asia habían experimentado una rápida migración de los pobres del medio rural a las ciudades. La falta de políticas urbanas y de vivienda que permitieran a esta nueva población urbana acceder a terrenos edificados dio lugar a la creación de asentamientos informales construidos por medios propios, que se caracterizaban por la precariedad de las viviendas y por una extrema carencia de servicios básicos e infraestructuras (véase A/HRC/10/7). Por otro lado, durante ese mismo período, en la mayoría de las antiguas economías planificadas, donde el Estado se encargaba de suministrar viviendas adecuadas a todos los ciudadanos y planificaba centralmente la construcción de viviendas de alquiler, la situación era distinta<sup>2</sup>.

2. A finales de la década de 1970 se produjo un drástico cambio en las políticas de vivienda, que se inició en América del Norte y Europa y posteriormente se extendió a los países en desarrollo de América Latina, Asia y África y a las antiguas economías planificadas. Este cambio, fundamentado en la doctrina económica predominante, exigía la transferencia de las actividades controladas por el Estado al sector privado y requería la libertad sin restricciones de los mercados y el comercio. Esta idea pronto se convirtió en la opinión predominante, conformando las políticas de los Estados, las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo. Este enfoque de las políticas de vivienda ha tenido en todo el planeta efectos muy marcados, que están bien documentados (*ibid.*).

3. Se fue generalizando la opinión de que los gobiernos debían renunciar a su papel de proveedores de viviendas asequibles y convertirse en facilitadores, apoyando la demanda del mercado en lugar de proporcionar productos directamente: “Debería alentarse a los gobiernos a adoptar políticas que permitan funcionar a los mercados de la vivienda ... y evitar la distorsión de esos mercados”<sup>3</sup>. Este nuevo papel implica establecer condiciones, instituciones y reglamentaciones destinadas a respaldar los sistemas de financiación para promover la propiedad de la vivienda

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se construyeron unos 5,5 millones de viviendas sociales entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y 1981. M. Harloe, *The People's Home: Social Rented Housing in Europe and America* (Hoboken, Nueva Jersey, Wiley-Blackwell, 1995); D. Fée, “Le logement social en Angleterre: trente ans de déclin”, *Informations Sociales*, núm. 159 (marzo de 2010), pág. 82.

<sup>2</sup> József Hegedüs, Stephen E. Mayo e Iván Tosics, “Transition of the Housing Sector in the East Central European Countries”, *Review of Urban & Regional Development Studies*, vol. 8, núm. 2 (julio de 1996), pág. 101; Comisión Económica para Europa (CEPE), *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (Nueva York y Ginebra, 2005); Mark Stephens, “Locating Chinese Urban Housing Policy in an International Context”, *Urban Studies*, vol. 47, núm. 14 (diciembre de 2010), págs. 2965 y 2971.

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper (Washington, D.C., 1993), pág. 6.

con arreglo al dogma neoliberal centrado en la propiedad privada y las fuerzas del mercado<sup>4</sup>.

4. Así pues, los países desarrollados y en desarrollo han ido abandonando progresivamente la asistencia tradicional basada en la oferta para adoptar políticas centradas en la demanda. Como resultado de ello, las ayudas a las familias para obtener créditos, el sector financiero y el mercado privado se convirtieron en los principales mecanismos para ofrecer soluciones en materia de vivienda. La asistencia extranjera de las organizaciones internacionales tuvo una gran influencia en el desarrollo de la financiación de la vivienda basada en el mercado e impulsó la actividad del mercado inmobiliario en los países en desarrollo<sup>5</sup>. Pese a la relativa diversidad de experiencias en cuanto a las políticas de vivienda, la mayoría de los países optaron por promover los mercados inmobiliarios y la propiedad individual, privatizar los programas de vivienda sociales y desregular los mercados de financiación de la vivienda.

5. En algunos países se han vendido viviendas de propiedad pública a los inquilinos con el fin de aumentar el número de propietarios disminuyendo a un tiempo los gastos del Estado<sup>6</sup>. También contribuyó a la privatización la creciente estigmatización de las viviendas públicas, consideradas como núcleos de pobreza extrema, delincuencia y segregación. En Europa y América del Norte, la privatización de las viviendas públicas ha adoptado diversas formas, como la venta de las viviendas de alquiler a sus inquilinos mediante políticas de derecho de compra (por ejemplo, en el Reino Unido), la transferencia de la propiedad a agentes sin ánimo de lucro (por ejemplo, en los Países Bajos) y, en ciertos casos, a agentes maximizadores de los beneficios (por ejemplo, en Alemania<sup>7</sup> y en los Estados Unidos de América<sup>8</sup>).

6. Durante la década de 1990, la mayor parte de las antiguas economías planificadas emprendieron también proyectos de privatización de viviendas públicas en gran escala mediante programas de “derecho de compra”, que, en algunos casos, provocaron la casi total desaparición de las viviendas públicas. En la mayoría de los países,<sup>9</sup> este proceso provocó cambios radicales en la estructura de la tenencia, y en muchas de las antiguas economías planificadas las viviendas ocupadas por sus

---

<sup>4</sup> J. Doherty *et al.*, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Bruselas, European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005).

<sup>5</sup> CEPE, *Housing Finance Systems for Countries in Transition*, pág. 7; Banco Mundial, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, D.C., 1988).

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), *Affordable Land and Housing in Europe and North America* (Nairobi, 2011), pág. 9.

<sup>7</sup> K. Scanlon y C. Whitehead, “Le logement social en Europe: tendances communes et diversités persistantes”, en C. Lévy-Vroelant y C. Tutin, eds., *Le logement social en Europe au début du XXI<sup>e</sup> siècle: la revision générale* (Rennes, Francia, Presses Universitaires de Rennes, 2010), pág. 24.

<sup>8</sup> En los Estados Unidos, la Ley de Vivienda y Desarrollo comunitario de 1974 puso fin a la mayoría de las nuevas obras de construcción de viviendas públicas y dio inicio al Programa de Vales de Elección de Vivienda (Sección 8), transfiriendo los fondos de las autoridades encargadas de las viviendas públicas al sector privado, que debía construir viviendas para personas de bajos ingresos. Estas viviendas “asequibles”, resultaron ser demasiado caras para muchos inquilinos de viviendas públicas (A/HRC/13/20/Add.4, párrs.10 y 25).

<sup>9</sup> Solo algunos países no pusieron en práctica el “derecho de compra” de los inquilinos (por ejemplo, la República Checa y Polonia).

propietarios constituyen actualmente más del 90% del total (por ejemplo, el 96% en Estonia, el 77% en Eslovenia<sup>10</sup> y más del 80% en China).

7. Incluso en los países donde no se produjo una privatización masiva, el hecho de que ideológicamente se haya transferido al mercado la responsabilidad de proporcionar viviendas ha contribuido a difundir la noción de que la propiedad es la mejor opción de tenencia, en la que deben centrarse todas las políticas de vivienda. Este proceso ha relegado a un segundo plano otros tipos de tenencia alternativos o bien establecidos, como las viviendas de alquiler (públicas y privadas) y diferentes formas de propiedad cooperativa y colectiva<sup>11</sup>. En consecuencia, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial ha crecido constantemente el porcentaje de viviendas en propiedad<sup>12</sup>, que, a mediados de la década de 2000, superaba el 50% en los Estados miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), excepto Alemania y Suiza<sup>13</sup>.

8. No tardó en descubrirse que un elemento crucial de esta transformación era la necesidad de contar con sistemas de financiación de la vivienda. Por financiación de la vivienda se entienden las políticas y programas financieros cuyo objetivo es sufragar el costo de la vivienda de una persona o familia proporcionando préstamos (hipotecas o microcréditos) o subvenciones (subsidios o exenciones fiscales) para comprar, alquilar, construir o remodelar dicha vivienda.

9. La mayoría de las políticas y estrategias de financiación utilizadas actualmente van dirigidas a las personas y no a las instituciones que alquilan viviendas, tienen por objetivo promover la propiedad y se basan en la premisa de que el mercado inmobiliario, si se estructura y regula adecuadamente y está respaldado por el necesario marco jurídico e institucional, puede asegurar el acceso de todas las personas a una vivienda en propiedad adecuada y asequible.

10. En la actualidad, se considera que la financiación no solo es un instrumento para promover el acceso a una vivienda adecuada, sino también un elemento esencial para el desarrollo del sector económico, que se ha convertido en uno de los pilares del mercado financiero, ampliando el campo de acción del capital mundial<sup>14</sup>. El proceso de desregulación, liberalización e internacionalización de la economía iniciado en la década de 1980 tuvo una importante repercusión en el desarrollo urbano inmobiliario. Los fondos destinados a préstamos hipotecarios no solo proceden ya de los mecanismos financieros de ahorro y comercio existentes sino

<sup>10</sup> Respuestas de Estonia y Eslovenia al cuestionario enviado por la Relatora Especial a los Estados Miembros el 5 de abril de 2012 (en adelante “el cuestionario”).

<sup>11</sup> Julie Lawson, Tony Gilmour y Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Australian Housing and Urban Research Institute, 2010); Fée, pág. 80.

<sup>12</sup> Mikael Atterhög y Han-Suck Song, “A Survey of Policies that May Increase Access to Home Ownership for Low-Income Households”, *Housing Theory and Society*, vol. 26, núm. 4 (2009), págs. 248 y 249.

<sup>13</sup> España e Irlanda están a la cabeza con el 83,2% y el 91,4%, respectivamente. D. Andrews y A. Caldera Sánchez, *Drivers of Homeownership Rates in Selected OECD Countries*, OECD Economics Department Working Paper núm. 849 (París, OECD Publishing, 2011), pág. 9.

<sup>14</sup> CEPE, *Policy Framework for Sustainable Real Estate Markets: Principles and guidance for the development of a country's real estate sector*, Ginebra, 2010 (ECE/HBP/147).

también de los mercados de capital nacionales e internacionales. Esta evolución se ha denominado “financiarización” de la vivienda<sup>15</sup>.

11. Junto con este proceso se ha producido una transformación del concepto de vivienda adecuada, que ha dejado de considerarse un bien social para convertirse en un producto comercial y una estrategia de las familias para acumular riqueza y asegurar su bienestar. La vivienda ha pasado a ser un activo financiero (“bienes inmuebles”), y cada vez se regulan más los mercados inmobiliarios para promover los aspectos financieros de la vivienda en vez de sus aspectos sociales. El sector inmobiliario se considera como una fuerza que puede impulsar el crecimiento económico continuado y sostenible<sup>16</sup>.

12. No obstante, la financiación de la vivienda basada en el mercado ha fomentado la creación generalizada de burbujas en los precios inmobiliarios y una disminución de la asequibilidad, contribuyendo apenas a promover el acceso de los más pobres a viviendas adecuadas y asequibles. Entre los años 1997 y 2004, los precios medios de la vivienda aumentaron un 149% en España, un 139% en el Reino Unido, un 187% en Irlanda, un 112% en Australia, un 65% en los Estados Unidos y un 227% en Sudáfrica<sup>17</sup>. A medida que iban subiendo los precios y los alquileres de las viviendas, sufragados con los excedentes financieros mundiales en lugar de los locales, fueron más las familias que tenían dificultades para acceder a viviendas adecuadas dentro del mercado. Muchos observadores han señalado que la dispersión de los activos inmobiliarios repercute negativamente en la estratificación social y la desigualdad, y que el impacto espacial de estos procesos no es uniforme dentro de las ciudades y las regiones ni a nivel mundial<sup>18</sup>.

13. La crisis de la asequibilidad se agravó al erosionarse, descuidarse y liberalizarse los mecanismos de asignación de recursos inmobiliarios externos al mercado. Incluso los países con una larga tradición de viviendas sociales de alquiler de base amplia han redefinido sus sistemas para promover la propiedad, los principios del “libre mercado” y las políticas competitivas. Así, se ha ido reduciendo significativamente la construcción de viviendas adecuadas para los grupos pobres y más vulnerables debido a los recortes de los presupuestos nacionales y los fondos públicos disponibles. En los Estados Unidos, el presupuesto del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano se redujo de 83.000 millones de dólares en 1978 a 18.000 millones en 1983 y entre 1996 y 2001 no se asignaron fondos para la construcción de viviendas públicas<sup>19</sup>. La constante disminución del número de viviendas públicas ha provocado largas listas de espera, haciendo que un gran número de personas resida en viviendas con condiciones inadecuadas (A/HRC/13/20/Add.4, párr. 21; véase también A/HRC/10/7). Incluso en los países

<sup>15</sup> Manuel B. Aalbers, “The Financialization of Home and the Mortgage Market Crisis”, *Competition and Change*, vol. 12, núm. 2 (junio de 2008), pág. 148.

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loïc Chiquier y Michael Lea (eds.) (Washington, D.C., 2009), pág. xxxiv.

<sup>17</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Earthscan, 2005), pág. 1.

<sup>18</sup> Ray Forrest, “Globalization and the Housing Asset Rich: Geographies, Demographies and Policy Convoys”, *Global Social Policy*, vol. 8, núm. 2 (agosto de 2008), págs. 167 y 178 y 179; Jian-Ping Ye, Jia-Ning Song y Chen-Guang Tian, “An Analysis of Housing Policy During Economic Transition in China”, *International Journal of Housing Policy*, vol. 10, núm. 3 (septiembre de 2010), pág. 273.

<sup>19</sup> Western Regional Advocacy Project, *2012 HUD Budget Fact Sheet*, 2011.

de la antigua Unión Soviética, donde no hubo escasez de viviendas a corto plazo (tras la privatización masiva), las familias con bajos ingresos pronto tuvieron que afrontar un enorme problema de asequibilidad<sup>20</sup>.

14. Al disminuir las inversiones del Estado en el sector de la vivienda social y debido a la mayor insistencia en la propiedad de la vivienda, que a su vez redujo el mercado privado de alquiler<sup>21</sup>, el acceso a la financiación pasó a ser vital para las familias de bajos ingresos, cuya única opción era recurrir a planes de crédito para adquirir una vivienda, donde y cuando dichas viviendas y créditos estuvieran disponibles y en las condiciones fijadas por los mercados financieros e inmobiliarios.

15. Aunque la mayoría de los países aplican múltiples políticas y programas de financiación de la vivienda, la Relatora Especial ha decidido centrar su informe en las tres políticas que se han implementado con mayor frecuencia para facilitar el acceso de las personas más pobres y desfavorecidas a la financiación de las viviendas en propiedad, a saber: el aumento de la escala de los préstamos hipotecarios para la personas de bajos ingresos; la concesión de subvenciones a los grupos de bajos ingresos para ayudar a las familias a entrar en los mercados del crédito inmobiliario; y la microfinanciación de la construcción o mejora de las viviendas. El presente informe analiza estos enfoques y evalúa su repercusión en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza.

## II. El marco de derechos humanos relativo a la financiación de la vivienda

16. Las políticas de financiación de la vivienda afectan directamente al componente de la asequibilidad del derecho a una vivienda adecuada (artículo 11, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Los Estados deben establecer leyes, políticas y programas para asegurar que el porcentaje de los gastos relacionados con la vivienda se corresponda con los niveles de ingresos y que no amenace ni comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados también deben vigilar constantemente los efectos de sus políticas en la realización del derecho a una vivienda adecuada y controlar los aumentos desmesurados de los gastos relacionados con la vivienda<sup>22</sup>.

17. Al diseñar, aplicar y supervisar las políticas de vivienda, los Estados deben asegurarse de que dichas políticas promuevan el acceso a una vivienda que no solo sea asequible, sino también habitable, accesible y con una ubicación adecuada, y garantizar además la disponibilidad de ciertos servicios (como los de salud, educación y bienestar), medios de subsistencia, materiales de construcción, instalaciones e infraestructuras, así como la seguridad de la tenencia. Los Estados

<sup>20</sup> Respuesta de Eslovaquia el cuestionario.

<sup>21</sup> ONU-Hábitat, *A Policy Guide to Rental Housing in Developing Countries*, Quick Policy Guide Series – Vol. 1 (Nairobi, 2011); ONU-Hábitat, *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries* (Nairobi, 2003).

<sup>22</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 10, que también puede considerarse como una orientación autorizada para interpretar el derecho a un nivel de vida adecuado que se menciona en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos.

han de velar por que las políticas de vivienda no sean discriminatorias ni aumenten las desigualdades existentes. Al diseñar las políticas de financiación de la vivienda, los Estados deben prestar particular atención a los derechos de las personas pobres y desfavorecidas. Las políticas y legislaciones han de formularse de modo que reduzcan las desigualdades y permitan a las personas pobres y marginadas acceder a viviendas asequibles, en vez de beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás<sup>23</sup>.

18. La obligación de asegurar la realización del derecho a una vivienda adecuada no implica que los gobiernos tengan que proporcionar viviendas de construcción pública para todos. Aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales opinó que en algunos casos el Estado estaba obligado a proporcionar viviendas sociales o de bajo alquiler a las familias con bajos ingresos<sup>24</sup>, los Estados deberían emplear diversas políticas de vivienda<sup>25</sup>, siempre que las medidas que tomen sean suficientes para realizar el derecho de cada ciudadano en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de recursos disponibles<sup>26</sup>,

19. Los Estados deben vigilar constantemente las políticas de vivienda y evaluar su compatibilidad con la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Cuando se demuestre que una política perjudica el disfrute de ese derecho (por ejemplo, cuando las políticas de vivienda provoquen especulación de terrenos, un aumento del número de personas sin hogar, discriminación o crisis de asequibilidad)<sup>27</sup>, los Estados deberán ajustar y rectificar sus políticas y programas en consecuencia<sup>28</sup>.

### III. Políticas actuales de financiación de la vivienda y sus efectos en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza

#### A. Mercados hipotecarios

20. En los últimos años, la financiación de la vivienda basada en los mercados se ha extendido por todo el mundo a un ritmo sin precedentes. En los Estados Unidos, los países de Europa, Australia y el Japón los mercados de hipotecas para viviendas representan entre el 50% y el 100% del producto interno bruto (PIB). Varios países experimentaron un fuerte crecimiento de la deuda hipotecaria en el último decenio antes de la crisis, incluidos Australia, España, los Estados Unidos, Irlanda y Suecia. En 2009 el coeficiente entre la deuda hipotecaria y el PIB había superado el 100% en Dinamarca y los Países Bajos<sup>29</sup>. Los mercados hipotecarios también han crecido

<sup>23</sup> *Ibid.*, párr. 11.

<sup>24</sup> Por ejemplo, en las observaciones finales del Comité sobre la India (E/C.12/IND/CO/5), párrs. 30 y 70; Lituania (E/C.12/1/Add.96), párr. 47; Kenya (E/C.12/KEN/CO/1), párr. 30; el Reino Unido (E/C.12/GBR/CO/5), párr. 29; y Francia (E/C.12/FRA/CO/3), párr. 44.

<sup>25</sup> Observaciones finales sobre Chipre (E/C.12/CYP/CO/5), párr. 21 y Nicaragua (E/C.12/NIC/CO/4), párrs. 24 a 25.

<sup>26</sup> Observación general núm. 4 (1991), párr. 14.

<sup>27</sup> Véanse las observaciones finales sobre la Argentina (E/C.12/ARG/CO/3).

<sup>28</sup> Observación general núm. 4 (1991), párr. 11.

<sup>29</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability: Getting There from Here* (Washington, D.C., 2011), págs. 133 y 134.



en los países en desarrollo. Por ejemplo, el mercado hipotecario chino, creado a comienzos de la década de 1990, ha crecido más del 40% por año desde 2000 y alcanzó el 11% del PIB en menos de diez años<sup>30</sup>, convirtiéndose en el mayor mercado hipotecario de Asia. Del mismo modo, el mercado indio ha crecido a una tasa del 30% por año<sup>31</sup>.

21. Los préstamos hipotecarios siguen siendo reducidos en la mayoría de las economías en transición y los países en desarrollo, a pesar de los intensos esfuerzos realizados para desarrollar sistemas de financiación basados en hipotecas<sup>32</sup>. En 2010 solo el 5% de la población de Europa Oriental tenía una hipoteca<sup>33</sup>, y los préstamos hipotecarios son insignificantes (menos del 5%) en la mayoría de los países de África Subsahariana<sup>34</sup>.

22. Es inevitable que la financiación basada en el mercado esté destinada a los sectores más acomodados de la sociedad, que tienen el capital necesario para asumir el préstamo inicial para la vivienda, y generar ganancias para los prestamistas por medio del pago de intereses. Tradicionalmente se consideraba que la financiación hipotecaria era inalcanzable para los pobres debido a cuestiones como la falta del título de propiedad, los asentamientos informales e ilegales, las reglamentaciones de construcción y ocupación restrictivas, los ingresos bajos e inestables, y el desempleo a gran escala en el sector informal. Habitualmente, los bancos centran sus estrategias de comercialización en los grupos con ingresos más altos y suelen adoptar un enfoque de los préstamos basado en garantías excesivas (múltiples avalistas, bajo coeficiente entre préstamo y valor, entre otras), lo que de por sí excluye a los grupos de bajos ingresos. Por consiguiente, los mercados hipotecarios discriminan de hecho a los prestatarios de bajos ingresos. Una investigación encargada por el Fondo FinMark en 12 países de África reveló que menos del 10% de las poblaciones locales estaban en condiciones de recibir financiación hipotecaria. En los países en transición de Europa Oriental, las estimaciones recientes del ONU-Hábitat indican que el rápido aumento de los precios de la vivienda, junto con el desempleo elevado y los mayores tipos de interés de las hipotecas, ha excluido a más del 80% de las nuevas familias del mercado de la construcción de viviendas nuevas<sup>35</sup>.

23. A medida que se fue comprendiendo que la financiación hipotecaria seguía siendo inasequible para los grupos de ingresos bajos (y muchas veces, medianos) tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, durante los dos últimos decenios se concibieron nuevos productos hipotecarios especialmente dirigidos a los prestatarios con bajos ingresos o un historial crediticio deficiente, que probablemente no estarían en condiciones de recibir hipotecas corrientes. El

<sup>30</sup> Stephens, pág. 2975.

<sup>31</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. xxxi.

<sup>32</sup> Aunque algunos países en transición, como Hungría, los países bálticos y Kazajstán, han experimentado un crecimiento de más del 20% por año. FMI, *Global Financial Stability Report*, pág. 134.

<sup>33</sup> Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, *Transition Report 2011: Crisis and Transition: The People's Perspective*, pág. 56.

<sup>34</sup> Excepto Sudáfrica, donde la deuda hipotecaria representa algo más del 40% del PIB, y Namibia, donde ronda el 20%.

<sup>35</sup> ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Europe and North America*, pág. 48.

desarrollo de este nuevo “segmento de mercado” de la financiación hipotecaria aumentó enormemente en la década de 1990 y aún más en la de 2000<sup>36</sup>.

24. Se otorgaron cada vez más créditos a familias que en circunstancias normales no habrían cumplido los requisitos para obtener préstamos, generando lo que se conoce como “préstamos de alto riesgo”. Aunque esta política de préstamos tenía por objeto facilitar el acceso a la financiación de la vivienda de las familias con ingresos bajos que hasta ese momento estaban excluidas de los mercados hipotecarios, en la práctica siguen siendo muy discriminatorias para los pobres. Quienes conceden créditos hipotecarios clasifican a los solicitantes según los riesgos que plantean tanto a los prestamistas como a los inversores. Los sistemas de clasificación crediticia facilitan la fijación de precios basados en el riesgo al permitir que los prestamistas cobren tipos de interés más altos a los prestatarios de puntuación baja (riesgo elevado) y tipos de interés más bajos a los prestatarios de puntuación alta (riesgo bajo). Los prestamistas estaban más dispuestos a otorgar créditos con tipos de interés relativamente altos a los prestatarios de riesgo más elevado. En los Estados Unidos, un típico prestatario de alto riesgo pagaría 5.222 dólares más durante los primeros cuatro años por una hipoteca de 166.000 dólares que otro con una hipoteca normal (véase A/HRC/10/7).

25. Los préstamos leoninos también han tenido efectos desproporcionados en las personas más vulnerables. Estos préstamos constituyen una forma de discriminación basada en el precio contra los mismos grupos que antes estaban excluidos de los mercados hipotecarios, ya que les ofrecen préstamos más caros de lo que justificaría su perfil de riesgo, seguros de reintegro de créditos hipotecarios excesivamente costosos y cláusulas abusivas o innecesarias, como cuotas de amortización gigantes, cuantiosos recargos por pago anticipado y garantías que no tienen en cuenta la capacidad de reembolso del prestatario<sup>37</sup>.

26. Los pobres, a quienes antes se excluía abiertamente del acceso a préstamos hipotecarios, ahora son víctimas de estos mecanismos de discriminación más sutil. Los préstamos con elevados intereses aumentaron cada vez más el endeudamiento y la inseguridad económica de los hogares, y las familias pobres se vieron obligadas a reducir los gastos en otras necesidades básicas para pagar su deuda relacionada con la vivienda.

27. A escala macroeconómica también se han observado los efectos negativos del crecimiento de los créditos para viviendas en la asequibilidad. El mayor acceso a préstamos hipotecarios se tradujo en una subida de los precios de la vivienda. En España, aumentaron un 105% entre 1995 y 2005 como resultado del abaratamiento de la deuda y el acceso al capital mundial para créditos (A/HRC/7/16/Add.2, párr. 44). Un análisis reciente del FMI confirma la fuerte correlación positiva entre los movimientos del precio de la vivienda y el crecimiento del crédito familiar. En promedio, un aumento del 10% del crédito familiar se asocia con un aumento aproximado del 6% en los precios de la vivienda<sup>38</sup>.

28. La creciente dependencia de los créditos hipotecarios, las instituciones privadas y la influencia de los acontecimientos registrados en general en los

---

<sup>36</sup> Banco Mundial, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending: What Have We Learned?*, Robert M. Buckley y Jerry Kalarickal (eds.), (Washington, D.C., 2006).

<sup>37</sup> Aalbers, pág. 159.

<sup>38</sup> FMI, pág. 134.

mercados mundiales de capital ha expuesto excesivamente los sistemas nacionales de vivienda a la turbulencia de las finanzas mundiales, aumentando los niveles de deuda y concentrando los riesgos en los hogares. Los países que adoptaron un sistema de hipotecas sumamente abierto, basado en préstamos de alto riesgo, créditos otorgados fácilmente y la financiarización de las hipotecas, han sufrido una grave crisis desde 2008, año en que la crisis financiera de los Estados Unidos se propagó a nivel internacional. En informes anteriores (A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 y A/HRC/16/42/Add.3), la Relatora Especial analizó en profundidad los efectos de la liberalización del mercado hipotecario y el sistema de hipotecas de alto riesgo en las crisis económicas y financieras de distintas regiones y las subsiguientes repercusiones devastadoras de esas crisis en las personas más pobres y marginadas.

29. La discrepancia entre los niveles de ingreso y el alza vertiginosa de los precios y alquileres de las viviendas, combinada con el desempleo, se tradujo en un aumento del impago, las ejecuciones hipotecarias y el número de personas sin hogar. Estos procesos se vieron exacerbados por los ajustes jurídicos e institucionales destinados a facilitar las ejecuciones, que se han promovido en los últimos años como “imprescindibles para desarrollar el sistema de financiación de la vivienda”<sup>39</sup>. El paradigma que consideraba la propiedad de la vivienda como la forma de tenencia más segura ha resultado ser falso, dado que uno de los principales resultados de las crisis recientes ha sido el aumento de las ejecuciones hipotecarias<sup>40</sup>. En España se han ejecutado más de 350.000 hipotecas desde 2007, y en 2011 tuvieron lugar aproximadamente 212 ejecuciones y 159 desalojos al día<sup>41</sup>. La crisis ha afectado desproporcionadamente a los más pobres y vulnerables, que fueron los últimos en ingresar en los mercados hipotecarios y los primeros en sufrir las consecuencias de las crisis en razón de su escasa resiliencia a las conmociones económicas y su poca capacidad de pago<sup>42</sup>. Algunas investigaciones recientes indican que la mayor parte (el 70%) de los impagos registrados en España guarda relación con la crisis del empleo y que el 35% de las propiedades ejecutadas pertenecen a migrantes<sup>43</sup>.

30. Los efectos de la crisis de la vivienda han sido menos perjudiciales para las economías emergentes en las que, debido a su estructura y desempeño, los mercados hipotecarios siguen siendo más pequeños y conservadores y están menos conectados con las corrientes de los mercados de capitales. Los mercados hipotecarios emergentes que más han utilizado la titulización mundial (por ejemplo, la Federación de Rusia, Kazajstán y la República de Corea) fueron los más afectados<sup>44</sup>. En Kazajstán, más de 40.000 prestatarios seguían esperando en 2010 a que se completaran sus apartamentos mientras que las empresas de construcción quebraban (véase A/HRC/16/42/Add.3).

<sup>39</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, págs. 94 y 95.

<sup>40</sup> Según RealtyTrac, empresa que mantiene una base de datos sobre las ejecuciones hipotecarias, en el tercer trimestre de 2009 se iniciaron ejecuciones en una de cada 136 viviendas de los Estados Unidos.

<sup>41</sup> A. Colau y A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), págs. 21 y 22.

<sup>42</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre España (E/C.12/ESP/CO/5), párr. 21; Amnistía Internacional, *Spain: Submission to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 48th session, May 2012*, índice AI: EUR 41/005/2012 (Londres, 2012).

<sup>43</sup> Colau y Alemany, págs. 30 y 237.

<sup>44</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. xxxvii.

31. En Europa Oriental, la elevada tasa de préstamos en divisas en algunos países ha sido un factor agravante. En 2010, el 42% de las hipotecas de los países emergentes de Europa eran en divisas<sup>45</sup>. Cuando se desencadenó la crisis económica, unas dos terceras partes de los préstamos hipotecarios de Hungría eran en francos suizos. Al mismo tiempo, el valor del franco aumentó respecto de las monedas de Europa Oriental, con lo cual los propietarios de viviendas sufrieron repentinamente un enorme aumento de los pagos, y en algunos casos la cantidad del préstamo superó el valor de sus casas.

32. Tras la crisis de las hipotecas de alto riesgo, se han reducido considerablemente la oferta de viviendas y la movilidad de las familias debido a la escasez de créditos de largo plazo para el desarrollo inmobiliario (tanto de alquiler como de compra) desde la perspectiva de la oferta y al creciente racionamiento de las hipotecas por el lado de la demanda. En respuesta a las crisis, los gobiernos han introducido reglamentaciones para el otorgamiento responsable de préstamos y las instituciones financieras han restringido las condiciones de las hipotecas, poniéndolas nuevamente fuera del alcance de los grupos de bajos ingresos. Las respuestas gubernamentales a la crisis se han centrado en ajustar las políticas que actúan sobre la demanda, restringiendo las condiciones del mercado hipotecario y adoptando reglamentaciones, como en Noruega, Suecia, Israel, el Canadá y los Países Bajos; aboliendo las deducciones impositivas por intereses, como en Polonia, España y China; e incorporando subvenciones para ayudar a los prestatarios y evitar los atrasos en los pagos, como en España y Chile<sup>46</sup>. La crisis no ha provocado la adopción de políticas de vivienda que actúen sobre la oferta y no estén orientadas al mercado, y el nivel de las inversiones en vivienda social sigue siendo bajo en la mayoría de los países. Las medidas de recuperación basadas en la austeridad (es decir, la reducción del gasto público) han llevado en algunos casos a restringir aún más los programas de vivienda social, como ocurrió con el OEK (Instituto de Vivienda de los Trabajadores) en Grecia<sup>47</sup>, mientras se asignaban enormes cantidades de recursos públicos para el rescate de instituciones financieras. El resultado ha sido un aumento del número de personas sin hogar y del endeudamiento de las familias, así como el empeoramiento de las condiciones de la vivienda.

## **B. Subvenciones destinadas a la demanda**

33. Un componente importante del paso de las políticas de vivienda que actúan sobre la oferta a las que lo hacen sobre la demanda ha sido la promoción de subvenciones destinadas a la demanda como medio para ampliar el mercado de viviendas construidas por el sector privado movilizándolo recursos públicos para los posibles compradores con el objeto de “reducir la intervención gubernamental”. La justificación de los programas de subvenciones destinadas a la demanda es que las familias de bajos ingresos podrían financiar su vivienda en el mercado libre con sus propios ahorros y con la ayuda de una subvención para el pago inicial o un préstamo subvencionado suministrados por el Estado. Los principales tipos de subvenciones destinadas a la demanda son los siguientes: a) pagos directos, ya sea al inicio (para disminuir la cantidad del préstamo, los gastos de contratación, la entrada o la prima

---

<sup>45</sup> Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, pág. 56.

<sup>46</sup> FMI, págs. 115 y 116.

<sup>47</sup> Respuesta de Grecia al cuestionario.

de seguro, o como donación de capital) o mensualmente; b) subvenciones vinculadas con programas de ahorro; c) subvenciones para los tipos de interés o los pagos de intereses; d) subvenciones fiscales vinculadas con el pago de la hipoteca o el impuesto sobre bienes inmuebles<sup>48</sup>.

34. La mayoría de los países emplean una combinación de estas subvenciones destinadas a la demanda. Así, las donaciones de capital se han utilizado mucho en América Latina y relativamente poco en las economías desarrolladas<sup>49</sup>. En Europa, los Estados Unidos, el Canadá y Australia los programas de subvenciones son en su mayoría exenciones fiscales, subsidios de los tipos de interés o bonificaciones por medio de cuentas de ahorro<sup>50</sup>. Por ejemplo, en Irlanda, los Países Bajos, Alemania, los Estados Unidos, el Reino Unido, China, Eslovaquia, Hungría, la Federación de Rusia, Croacia y la República Checa se otorgan desgravaciones impositivas por el pago de los intereses de la hipoteca<sup>51</sup>. Francia promueve una mezcla de subsidios, incluidos sistemas de ahorro subvencionados para propiedades nuevas o renovadas y préstamos sin intereses a quienes compran por primera vez y demuestran que carecen de medios<sup>52</sup>.

35. Una de las subvenciones más comunes en los países europeos (Alemania y Francia) ha sido el sistema de ahorro-vivienda. Los ahorristas que cumplen el contrato están en condiciones de recibir préstamos hipotecarios a un tipo de interés inferior al del mercado. Habida cuenta de que la capacidad de ahorro de los grupos de bajos ingresos es muy limitada, en general no pueden aprovechar las ventajas de este modelo<sup>53</sup>. En los países desarrollados, los mercados emergentes y los países en transición también se utiliza el trato impositivo favorable para las familias con viviendas en propiedad, mediante exenciones o créditos fiscales para el pago de la hipoteca, ventajas impositivas relacionadas con ganancias de capital para los dueños que ocupan su propia vivienda y menores impuestos a la propiedad o imputados, que favorecen a las familias con más medios que pueden permitirse un préstamo hipotecario<sup>54</sup>. Las subvenciones para reducir los intereses de la hipoteca que paga el prestatario se han aplicado en Dinamarca, los Estados Unidos, Noruega y Grecia, así como en México, Portugal, Croacia e Indonesia<sup>55</sup>.

36. Las subvenciones vinculadas con la financiación de la hipoteca y el ahorro no suelen dirigirse a los pobres y en realidad benefician a quienes tienen más recursos (hogares de clase media o incluso de clase media alta). La deducción de los pagos de intereses del impuesto sobre la renta o un subsidio general del tipo de interés de los préstamos hipotecarios suelen ser regresivos, pues aumentan con la cantidad del

<sup>48</sup> Existe una diferencia esencial entre las subvenciones que funcionan mediante el sistema financiero y las que no, como la construcción y administración de viviendas de alquiler o el pago de prestaciones de vivienda para ayudar a los inquilinos a pagar el alquiler. Este informe se centra en las subvenciones destinadas a fomentar la propiedad de la vivienda mediante el mercado financiero. ONU-Hábitat, *Guide to Preparing a Housing Finance Strategy* (Nairobi, 2009), pág. 45.

<sup>49</sup> Consejo de Europa, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Estrasburgo, 2008), pág. 31.

<sup>50</sup> Harold M. Katsura y Clare T. Romanik, *Ensuring Access to Essential Services: Demand Side Housing Subsidies*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0232 (Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre de 2002), pág. 6; respuestas del Canadá y Australia al cuestionario.

<sup>51</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 63.

<sup>52</sup> Respuesta de Francia al cuestionario.

<sup>53</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*.

<sup>54</sup> Consejo de Europa, pág. 38.

<sup>55</sup> Respuestas de Croacia, Indonesia, México y Portugal al cuestionario.

préstamo y benefician más a quienes pueden permitirse préstamos más cuantiosos que a los que toman préstamos menores. En Filipinas, los subsidios de los tipos de interés representan el 90% del valor de las subvenciones para la vivienda; no obstante, el 77% de la población del país no puede permitirse un préstamo del sector formal, incluso con tipos de interés subsidiados<sup>56</sup>. Parte de estas subvenciones también pueden filtrarse y beneficiar a otros dentro de los sistemas inmobiliarios y aumentar el valor de la tierra y las viviendas existentes<sup>57</sup>.

37. Aunque supuestamente la justificación del uso de mercados hipotecarios subvencionados es reducir la intervención del Estado en el sector de la vivienda, el apoyo a las cajas de ahorros, los subsidios de los tipos de interés y las desgravaciones fiscales movilizan grandes cantidades de dinero público. Los gobiernos se comprometen a pagar subvenciones de largo plazo que son difíciles de controlar durante el período del contrato. Por ejemplo, en España y Hungría, se puso fin recientemente a los sistemas de exenciones impositivas debido a los graves problemas fiscales. La Relatora Especial cree que el hecho de que un Estado dependa únicamente de las subvenciones hipotecarias podría considerarse incompatible con su obligación de emplear la máxima cantidad de recursos disponibles para promover el derecho a una vivienda adecuada sin discriminación. Esto sucede especialmente cuando los Estados asignan la mayor parte de sus presupuestos a estas políticas, al tiempo que eliminan o dejan de promover los programas de vivienda social u otras alternativas dirigidas específicamente a los pobres.

38. El enfoque centrado en las donaciones y los subsidios de capital se ha promovido en particular con el objeto de llegar a las familias de bajos ingresos, y la experiencia chilena se considera el modelo que ha inspirado a otros países<sup>58</sup>. Este enfoque se basa en lo siguiente: a) el traspaso de la responsabilidad de proporcionar viviendas del gobierno al sector privado; b) el suministro de una donación única para la compra de la vivienda y la limitación simultánea de todos los subsidios indirectos; y c) mecanismos de elegibilidad transparentes basados en los ingresos familiares y una contribución para ahorro. Los programas tienen por objeto aumentar la asequibilidad de la vivienda ofreciendo una subvención en efectivo para sufragar parte del precio de compra de una vivienda construida formalmente que se vende en el mercado por conducto de empresas privadas. Las subvenciones pueden combinarse con préstamos hipotecarios o de microfinanciación o los ahorros familiares. Las donaciones de capital están dirigidas a los hogares con menos ingresos y se considera que fomentan su integración en los mercados inmobiliarios convencionales, generando una ampliación del mercado financiero<sup>59</sup>.

39. Se ha encomiado al modelo chileno como una de las mejores prácticas por su transparencia, por la escala del traspaso del suministro de viviendas a proveedores del sector privado (considerados más eficientes y eficaces que el gobierno para

<sup>56</sup> ONU-Hábitat, *The Role of Government in the Housing Market: The Experiences from Asia* (Nairobi, 2008), págs. 39 y 40.

<sup>57</sup> J. Pollard, "Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement", en *Sociologie du travail*, vol. 52, núm. 3 (julio a septiembre de 2010), pág. 333.

<sup>58</sup> A. Gilbert, "Power, Ideology and the Washington Consensus: The Development and Spread of Chilean Housing Policy", *Housing Studies*, vol. 17, núm. 2 (2002), págs. 305 a 324.

<sup>59</sup> Diana Mitlin, "New Directions in Housing Policy", en *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Allison M. Garland, Mejgan Massoumi y Blair A. Ruble (eds.) (Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007), págs. 151 y 163.

abordar la diversidad de la demanda de vivienda) y por dirigirse a los pobres<sup>60</sup>. El modelo se ha duplicado ampliamente en América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de))<sup>61</sup>. Fuera de América Latina, el enfoque centrado en las donaciones y los subsidios de capital se ha aplicado a gran escala en Sudáfrica desde 1994<sup>62</sup>.

40. Ante la falta de planificación del uso de la tierra por el Estado, la gran cantidad de subvenciones disponibles en el mercado inmobiliario ha provocado un aumento considerable de los precios de la tierra y la vivienda, lo que a su vez ha creado un problema general de asequibilidad para los hogares de bajos ingresos y largas listas de espera<sup>63</sup>.

41. Además, pronto surgieron problemas relacionados con la ubicación de estos programas. En Chile se flexibilizaron las reglamentaciones de planificación del uso de la tierra y se ampliaron los límites de las ciudades bajo el supuesto de que, si el mercado inmobiliario funcionaba libremente, contribuiría de manera automática a suministrar acceso a una vivienda adecuada. A diferencia de los mercados inmobiliarios para familias de ingresos más altos, en que los proveedores deben tener en cuenta los requisitos de la demanda y, por consiguiente, los tres aspectos de dicho mercado (producto, precio y lugar) porque funcionan en un entorno competitivo, los operadores que proveen vivienda social tienen una demanda cautiva, en particular si la vivienda está plenamente subvencionada. Cuando hay déficit de vivienda, los beneficiarios de las subvenciones simplemente “compran” lo que está disponible en ese momento. En consecuencia, los proveedores de vivienda social pueden no tener en cuenta, o ignorar directamente, las preferencias de la demanda, ya que no hay competencia<sup>64</sup>.

42. La construcción de viviendas subvencionada se han producido principalmente en la periferia urbana, donde el costo de la tierra es más bajo. En Chile, la mayoría de las viviendas construidas por medio del sistema de subvenciones entre 1978 y 2000 se concentró en sitios periféricos que carecían de infraestructura, escuelas, centros de salud y oportunidades de empleo suficientes o adecuados. Las deficiencias del transporte público y la calidad de las carreteras obstaculizan aún más el acceso de los residentes a los servicios y el empleo<sup>65</sup>. También se han criticado los programas de subvenciones de Sudáfrica, México y el Brasil por reemplazar las viviendas informales generalizadas por tipologías de viviendas de

<sup>60</sup> ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), pág. 57.

<sup>61</sup> Respuestas de El Salvador, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) al cuestionario. Aproximadamente el 20% de los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo para viviendas se ha asignado a programas de donaciones y subsidios de capital. Banco Interamericano de Desarrollo, *Sharpening the Bank's Capacity to Support the Housing Sector in Latin America and the Caribbean: Background Paper for the Implementation of the Social Development Strategy* (Washington, D.C., 2006).

<sup>62</sup> Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica, *Building an Inclusionary Housing Market: Shifting the Paradigm for Housing Delivery in South Africa*, enero de 2012.

<sup>63</sup> En Chile, el tiempo de espera para recibir un subsidio de vivienda en 1998 era de más de 20 años. ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, pág. 55.

<sup>64</sup> Pablo Trivelly and Company, Ltd., “Urban Structure, Land Markets and Social Housing in Santiago, Chile”, enero de 2010.

<sup>65</sup> *Ibid.* Véase también Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes (eds.), *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005).

baja calidad y estigmatizadas en las que concentran las familias de bajos ingresos<sup>66</sup>. El resultado es una mayor segregación urbana y social, un aumento de la disparidad de acceso a los servicios urbanos, un empeoramiento de las condiciones de vida locales, un mayor daño ambiental y problemas de seguridad urbana.

43. Estos programas también han descuidado el aspecto de la habitabilidad de la vivienda. Muchas veces los hogares construidos no solo estaban mal situados, sino que también eran muy pequeños o de muy mala calidad y con posibilidades limitadas de mejora<sup>67</sup>. Algunos países han intentado reglamentar las normas de calidad, pero con frecuencia esto ha producido un aumento considerable de los costos administrativos debido a la capacidad institucional necesaria para la supervisión, y un mayor atraso en la entrega de viviendas<sup>68</sup>.

44. Los problemas de habitabilidad, ubicación y acceso han llevado a Sudáfrica a modificar su programa de subvenciones y aumentar la intervención gubernamental. En virtud del programa “Preparando el terreno” (Breaking New Ground), puesto en marcha a comienzos de 2004, se incluyeron componentes relativos a la demanda con el objeto de mitigar los efectos negativos en la habitabilidad y ubicación de las viviendas subvencionadas que surgieron durante la primera etapa; en 2005, el Gobierno anunció que la tierra se financiaría aparte de la subvención de la vivienda y, en 2007, que esta tampoco incluiría los servicios, que serían sufragados directamente por los municipios<sup>69</sup>.

45. Los programas de capital y donaciones, inicialmente diseñados para beneficiar a los más pobres y desfavorecidos, han tenido dificultades para llegar a las familias de bajos ingresos, principalmente debido a la incapacidad de esas familias para reunir la cantidad importante de dinero de la entrada o para cumplir los pagos mensuales de los préstamos con tipos de interés comerciales<sup>70</sup>. En algunos casos se estableció una subvención tan baja que *a priori* no permitía comprar una vivienda sin disponer de un crédito o de ahorros considerables<sup>71</sup>. Incluso cumpliendo el requisito del crédito o ahorro, muchos de los nuevos propietarios no podían mantener la vivienda o pagar el agua y la electricidad, y se vieron forzados a vender sus hogares<sup>72</sup>. Los programas de donaciones de capital pueden utilizar pruebas de necesidad para determinar la elegibilidad; no obstante, los mecanismos de selección han demostrado ser muy complejos y caros, pues requieren información precisa y actualizada sobre los ingresos y el consumo familiar, que muchas veces escasea en

<sup>66</sup> Mariana de Azevedo Barreto Fix, “Financeirização e transformações recentes do circuito imobiliário no Brasil”, tesis doctoral presentada ante el Instituto de Economía de UNICAMP, Campinas (Brasil), 2011; ONU-Hábitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieles, “Chilean Housing Policy: A Case of Social and Spatial Exclusion?”, tesis doctoral, Universidad Técnica de Berlín, 2006.

<sup>67</sup> Por ejemplo, en 1990 la vivienda estatal básica de Santiago tenía solo entre 33 y 34 m<sup>2</sup> de superficie. Si bien la superficie media aumentó en la década de 1990, en 1998 cada familia tenía solo 9,3 m<sup>2</sup> por ocupante. En Sudáfrica, la superficie media inicialmente era de solo 25 m<sup>2</sup> y las casas no tenían tabiques. Gilbert, pág. 29.

<sup>68</sup> Respuesta del Centre for Affordable Housing Finance in Africa al cuestionario.

<sup>69</sup> Además se incorporó a la subvención un componente de ahorro y el prestatario que estaba en condiciones de recibirlo debía hacer un depósito o una contribución.

<sup>70</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 60.

<sup>71</sup> En el Ecuador, un componente de ahorro obligatorio también limitó el alcance de la subvención, que exigía que las familias aportaran aproximadamente el 30%, entre ahorros y tasas. ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean*, pág. 55.

<sup>72</sup> Gilbert, págs. 31 y 32.



los países en desarrollo, entre otras cosas debido a los elevados niveles de empleo informal. Habida cuenta de la falta de datos fiables sobre los ingresos y activos, algunos países se basan en mediciones indirectas de los ingresos para determinar la elegibilidad y el nivel de los beneficios, como la propiedad de un automóvil o la electricidad consumida por una familia. No obstante, incluso los mejores sistemas indirectos pueden tener errores importantes de exclusión e inclusión<sup>73</sup>.

46. Con miras a complementar los recursos, algunos Estados han promovido la participación de bancos privados y organizaciones no gubernamentales (ONG) en la provisión de microcréditos a las familias de bajos ingresos, además de la subvención estatal. Estos programas actúan como intermediarios institucionales y financieros entre el Estado y los pobres, permitiendo a estos “zanjar la brecha financiera” para estar en condiciones de recibir la subvención. Sin embargo, las investigaciones indican que la combinación de microfinanciación y subvenciones para la vivienda no ha tenido éxito. Surgen problemas, en particular en los casos en que la misma institución de microfinanciación administra tanto la subvención basada en las pruebas de necesidad como el préstamo impulsado por la demanda, pues la cuantía de la subvención es inversamente proporcional a la del crédito<sup>74</sup>.

47. En algunos casos, los obstáculos administrativos o los requisitos difíciles de cumplir impiden que las familias con pocos ingresos se beneficien de las subvenciones. La inscripción en estos programas sigue siendo baja cuando las personas tienen dificultades para viajar a fin de presentar la solicitud debido a la falta de tiempo, los gastos de transporte o una discapacidad. El hecho de tener que reunir documentación cara para demostrar su elegibilidad, como partidas de nacimiento o pruebas de residencia, también aumenta el costo de los trámites y, en consecuencia, limita la inscripción en los programas<sup>75</sup>. Los ineficientes sistemas de registro de la tierra de muchos países en desarrollo a veces han generado atrasos graves en la inscripción de los títulos de propiedad, socavando la seguridad de la tenencia de los beneficiarios de las subvenciones<sup>76</sup>.

48. A pesar de las importantes asignaciones presupuestarias de los gobiernos y la atención específica a las familias de bajos ingresos, los subsidios y donaciones de capital solo han promovido parcialmente el aspecto de la asequibilidad del derecho a una vivienda adecuada (al reducir considerablemente los déficits de vivienda en algunos países en desarrollo), a expensas de los aspectos más amplios de la habitabilidad, ubicación, disponibilidad de servicios e infraestructura y no discriminación, que mayormente se han dejado de lado. Como se ha señalado, las nuevas existencias de viviendas subvencionadas muchas veces crearon un problema de vivienda mayor: “el problema de los ‘con techo’”<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Banco Mundial, *Thirty Years of World Bank Shelter Lending*, pág. 55; Consejo de Europa, pág. 50.

<sup>74</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, págs. 405 y 406; ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 95.

<sup>75</sup> Véase Katsura y Romanik.

<sup>76</sup> Véase Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica.

<sup>77</sup> Véase Rodríguez y Sugranyes.

## C. Microfinanciación de la vivienda

49. La mayoría de los pobres del medio urbano viven en asentamientos no planificados y sin servicios y construyen su hábitat gradualmente, movilizándolo sus propios recursos materiales y financieros. En 2005 más de una tercera parte (el 37%) de la población urbana de los países en desarrollo vivía en barrios marginales y el ONU-Hábitat estima que en 2020 ese grupo de población ascenderá a casi 1.000 millones de personas<sup>78</sup>.

50. Hasta la década de 1980, los habitantes de los barrios marginales y los pobres del medio urbano no habían sido parte del mercado de los servicios financieros<sup>79</sup>. Como ya se mencionó, esto se debía a la imposibilidad de las familias con bajos ingresos, e incluso medios, de asumir una deuda para la financiación de la vivienda; a la incompatibilidad de los requisitos de los préstamos formales (como garantías complejas y capacidad de pago ampliada) con las características de los hogares de bajos ingresos (ingresos reducidos e irregulares y falta de seguridad de la tenencia); y al hecho de que las instituciones financieras tenían pocos incentivos para prestar dinero a los pobres, que generalmente “consumían” préstamos de sumas pequeñas pero con elevados gastos de tramitación. De resultados de ello, las familias con bajos ingresos, e incluso medios, empezaron a utilizar estrategias de financiación “informal” basadas en los ahorros personales, los préstamos y remesas de familiares, o los prestamistas o casas de empeño<sup>80</sup>.

51. No obstante, en la década de 1980 surgió un nuevo paradigma de financiación, que aparentemente abordaba la pobreza mediante la ampliación de los créditos pequeños que generaban ingresos en el sector informal: la microfinanciación. Los inversores financieros privados se convencieron de que la microfinanciación era rentable y de que los pobres eran “financiables”<sup>81</sup>. El resultado ha sido un notable aumento a partir de entonces de las corrientes de capital privado de inversión (con el apoyo de los donantes, los bancos multilaterales y las organizaciones internacionales) hacia el sector de la microfinanciación y, más recientemente, hacia los servicios de financiación de la vivienda adaptados al apoyo de procesos de construcción gradual<sup>82</sup>. La creciente presencia comercial de los grandes grupos bancarios occidentales en los países en desarrollo y su interés en la microfinanciación (incluida la de la vivienda) se ha basado en la idea de que la “base de la pirámide” representa un gran mercado sin explotar<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> ONU-Hábitat, *State of the World's Cities 2010/2011: Cities for All: Bridging the Urban Divide* (Nairobi, 2010), pág. xii.

<sup>79</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*.

<sup>80</sup> ONU-Hábitat, *Housing for All: The Challenges of Affordability, Accessibility and Sustainability: The Experiences and Instruments from the Developing and Developed Worlds* (Nairobi, 2008), pág. 11; ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, págs. 99 y 100.

<sup>81</sup> Don Johnston, Jr. y Jonathan Morduch, “The Unbanked: Evidence from Indonesia”, *The World Bank Economic Review*, vol. 22, núm. 3 (2008), pág. 517.

<sup>82</sup> Véase, por ejemplo, el Fondo para el Mejoramiento de los Barrios Marginales del ONU-Hábitat y la iniciativa de financiación de viviendas para los pobres de la Alianza de Ciudades; Bruce Ferguson y Peer Smets, “Finance for Incremental Housing; Current Status and Prospects for Expansion”, *Habitat International*, vol. 34 (2010), págs. 288 y 289; Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. 395.

<sup>83</sup> C. K. Prahalad y S. L. Hart, “The Fortune at the Bottom of the Pyramid”, *Strategy and Business*, núm. 26 (primer trimestre de 2002), pág. 1.

52. En los últimos diez años<sup>84</sup> se ha iniciado un número cada vez mayor de programas de microfinanciación que ofrecen a los propietarios de viviendas préstamos de entre 300 y 5.000 dólares<sup>85</sup>, muchas veces con la posibilidad de nuevos préstamos y condiciones de pago de 1 a 15 años. En comparación con la microfinanciación de empresas, los préstamos para la vivienda generalmente entrañan sumas y períodos mayores. Además, los préstamos de microfinanciación de la vivienda suelen ser de menor cuantía que los hipotecarios y en general tienen plazos más breves y están dirigidos a la población que no recibe servicios de instituciones financieras formales privadas o públicas<sup>86</sup>. Debido a su alcance limitado, los préstamos de microfinanciación se usan principalmente para sufragar mejoras progresivas de la vivienda (por ejemplo, la construcción de instalaciones sanitarias), la ampliación de una vivienda existente o la construcción gradual de una casa<sup>87</sup>.

53. Son muy diversas las instituciones que ofrecen microfinanciación de la vivienda: agencias de microfinanciación, como el Banco Grameen y las instituciones afiliadas a la organización Acción; bancos e instituciones comerciales, como el Banco HDFC de la India y la empresa CEMEX de México (programa Patrimonio Hoy); y organizaciones intergubernamentales y ONG que se especializan en la provisión de viviendas, como el Fondo de Préstamos para la Vivienda Rural en Sudáfrica y Habitat for Humanity<sup>88</sup>. Puede distinguirse entre las instituciones financieras que ofrecen préstamos a microempresas y aquellas cuya finalidad principal es mejorar la situación de la vivienda de los pobres, que no son necesariamente instituciones financieras<sup>89</sup>.

54. Como en el caso de las agencias de microfinanciación, la mayoría de las iniciativas de microfinanciación de la vivienda se originan en los países en desarrollo y los mercados emergentes. América Latina tiene la cartera más grande de este tipo de microfinanciación<sup>90</sup>, que también está creciendo en Asia y, en menor grado, en África<sup>91</sup>. Entre los prestamistas figuran Kuyasa Fund (Sudáfrica), Jamii Bora Trust (Kenya), KixiCasa (Angola), PRIDE (República Unida de Tanzania),

<sup>84</sup> Aunque las instituciones de microfinanciación, como el Banco Grameen, ofrecen programas de préstamos para viviendas desde la década de 1980, este tipo de microfinanciación solo ha comenzado a suscitar un interés importante en los últimos diez años.

<sup>85</sup> Algunas instituciones de microfinanciación de la vivienda ofrecen préstamos de hasta 8.000 dólares. ONU-Hábitat, *Housing for All*, pág. 18.

<sup>86</sup> Center for Urban Development Studies, Harvard University Graduate School of Design, *Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies*, mayo de 2000.

<sup>87</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. 399; Bruce Ferguson, "Housing Microfinance: A Key to Improving Habitat and the Sustainability of Microfinance Institutions", *Small Enterprise Development*, vol. 14, núm. 1 (marzo de 2003), pág. 21.

<sup>88</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, págs. 106 a 112; *Housing Finance in Emerging Markets: Connecting Low-Income Groups to Markets*, Doris Köhn y J.D. von Pischke (eds.) (Berlín, Springer, 2011), págs. 33 a 35.

<sup>89</sup> ONU-Hábitat, *Housing for All*, págs. 12 y 13; ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, págs. 103 y 104.

<sup>90</sup> Como MiBanco en el Perú, BancoSol en el Estado Plurinacional de Bolivia, Banco Solidario en el Ecuador, Banco Ademi en la República Dominicana, Calpia en Honduras y Génesis Empresarial en Guatemala. ONU-Hábitat, *Housing for All*, pág. 22; ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 106.

<sup>91</sup> FinMark Trust, *Scoping the Demand for Housing Microfinance in Africa: Status, Opportunities and Challenges* (2009).

BRI (Indonesia) y CARD (Filipinas)<sup>92</sup>. La envergadura de los programas de microfinanciación para la vivienda puede llegar a ser considerable: por ejemplo, el Banco Grameen ha otorgado más de 650.000 préstamos para viviendas<sup>93</sup>. No obstante, las carteras de microfinanciación de la vivienda en todo el mundo siguen siendo muy pequeñas en relación con el PIB y las actividades de microfinanciación en general<sup>94</sup>. Esta microfinanciación sigue dirigiéndose en gran medida a los clientes actuales de préstamos empresariales de las instituciones de microfinanciación, y en los sistemas habituales de microfinanciación la cartera de vivienda representa del 4% al 8%.

55. Las instituciones de microfinanciación emplean estrategias de garantías diversificadas y más flexibles en comparación con las garantías hipotecarias tradicionales, incluidos signatarios adicionales, la asignación de ingresos futuros, deducciones salariales, otros activos financieros como seguros de vida, y “garantías sociales” (la reputación del prestatario o las redes sociales a las que pertenece)<sup>95</sup>. Algunas agencias de microfinanciación tratan de reducir al mínimo la necesidad de garantías utilizando el historial del cliente<sup>96</sup>. Muchas agencias de financiación de la vivienda, particularmente en Asia y África, tienen requisitos de ahorro, que sirven tanto para evaluar la capacidad de pago del prestatario como para captar fondos<sup>97</sup>.

56. Aunque los tipos de interés de las agencias de microfinanciación suelen ser inferiores a los de los prestamistas informales, son muy superiores a los que cobran las instituciones financieras formales y tienen plazos de vencimiento mucho más cortos. En la mayoría de los casos, el tipo de interés se sitúa entre el 20% y el 50%<sup>98</sup>. Por ejemplo, el tipo de interés de MiBanco en el Perú es del 37% anual<sup>99</sup> y el del programa de microfinanciación de viviendas de Compartamosbanco en México es de casi el 70%<sup>100</sup>. Cuanto más pobre es el cliente, más probable es que la agencia de microfinanciación de la vivienda trate de gestionar el riesgo de impago reduciendo el plazo de amortización del préstamo, aumentando el tipo de interés y disminuyendo la cuantía del préstamo<sup>101</sup>. En algunos casos, la cantidad del préstamo no es suficiente y debe complementarse con préstamos adicionales de fuentes externas, que tienen tipos de interés muy elevados y exponen a la familia a un mayor riesgo. El uso de tipos de interés variables también puede provocar un aumento de los intereses en el período de amortización, a veces hasta el doble del

---

<sup>92</sup> Annika Nilsson, “Overview of Financial Systems for Slum Upgrading and Housing”, *Housing Finance International*, vol. 23, núm. 2 (diciembre de 2008), págs. 20 y 21; S. Merrill y N. Mesarina, “Expanding Microfinance for Housing”, *Housing Finance International*, vol. 21, núm. 2 (diciembre de 2006), pág. 21.

<sup>93</sup> Véase [www.grameen-info.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1122&Itemid=973](http://www.grameen-info.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1122&Itemid=973) (consultado el 19 de julio de 2012).

<sup>94</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. 398.

<sup>95</sup> UN-Habitat, *Housing for All*, pág. 20; Sally R. Merrill, *Microfinance for Housing: Assisting the “Bottom Billion” and the “Missing Middle”*, Urban Institute Center on International Development and Governance, documento de trabajo IDG núm. 2009-05, junio de 2009, pág. 4.

<sup>96</sup> ONU-Hábitat, *Enabling Shelter Strategies: Review of Experience from Two Decades of Implementation* (Nairobi, 2006), pág. 91.

<sup>97</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 114.

<sup>98</sup> ONU-Hábitat, *Housing for All*, pág. 19.

<sup>99</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, pág. 410.

<sup>100</sup> Véase [www.compartamos.com/](http://www.compartamos.com/).

<sup>101</sup> ONU-Hábitat, *Housing for All*, págs. 24 y 25.

tipo de interés inicial<sup>102</sup>. Los tipos de interés elevados aumentan el endeudamiento de los clientes y agravan el círculo vicioso de la pobreza y la probabilidad de impago<sup>103</sup>. En algunos casos, los clientes deben vender activos familiares de larga data (como equipo o tierras) o desviar otras corrientes de ingresos (remesas, pensiones) para pagar el préstamo. Estas estrategias de “último recurso” explican las tasas generalmente elevadas de pago de la microfinanciación de la vivienda, pero reducen el capital de la familia y su resiliencia económica, así como la asequibilidad de la vivienda. Como sucede a menudo en el mercado de las hipotecas de alto riesgo, se ha penalizado a los clientes de la microfinanciación de la vivienda por su “baja rentabilidad”, forzándolos a pagar precios más altos para acceder a la financiación de la vivienda.

57. La pequeña escala y la naturaleza de la mayoría de los programas de microfinanciación para la vivienda, en particular el hecho de que se centren en la rentabilidad, les impiden abordar las cuestiones de la seguridad de la tenencia, la ubicación, la infraestructura y la disponibilidad de servicios. Si bien la provisión de servicios financieros para la construcción gradual o la mejora de la vivienda constituye una actividad relativamente directa y manejable, la participación en el proceso de adquisición de tierras y creación de infraestructura es jurídica, financiera y políticamente compleja, y requiere una amplia capacidad institucional y financiera y atribuciones legales que normalmente solo tienen los organismos públicos nacionales y locales. En algunos casos el enfoque gradual puede promover el aspecto de habitabilidad del derecho a una vivienda adecuada ayudando a los habitantes de los barrios marginales a mejorar los hogares existentes, pero apenas contribuye a promover los aspectos más amplios de la tenencia, la ubicación, la disponibilidad de servicios y la infraestructura. Tampoco es seguro que la microfinanciación de la vivienda potencie la asequibilidad de la vivienda: los prestatarios de este tipo de microfinanciación aumentan considerablemente sus gastos de vivienda, pero, incluso después de mejorar sus viviendas, siguen estando marginados de los servicios de salud y educación y las oportunidades de empleo, y, al carecer de seguridad en la tenencia, podrían ser desalojados (sin indemnización ni reubicación).

58. También hay una conciencia creciente de que el sector de la microfinanciación de la vivienda no ha conseguido llegar a los más pobres. Muchos programas de este tipo, al tener una orientación financiera, parecen dirigirse a las personas pobres del medio urbano con mayores ingresos (es decir, los que tienen ingresos superiores al 50% del umbral nacional de pobreza), a los casi pobres (con ingresos familiares de hasta el 120% o el 150% del umbral nacional de pobreza)<sup>104</sup>, a los “pobres económicamente activos”, en ocasiones a quienes tienen un empleo formal y muchas veces a quienes tienen estrategias diversificadas para los medios de vida familiares. Estos programas no se dirigen a los ultrapobres, es decir, los que se encuentran por debajo del percentil 15 de la distribución de ingresos y por lo general están dispersos en zonas rurales a las que es muy costoso proveer créditos e

<sup>102</sup> P. K. Manoj, “Prospects and Problems of Housing Microfinance in India: Evidence from ‘Bhavanashree’ Project in Kerala State”, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, núm. 19 (2010), págs. 178 y 190.

<sup>103</sup> ONU-Hábitat, *Housing for All*, pág. 23.

<sup>104</sup> *Housing Finance in Emerging Markets*, págs. 36 y 37.

infraestructura física<sup>105</sup>. El requisito de la tenencia segura podría limitar aún más el grupo destinatario a los “pobres con más medios”.

59. Los fondos comunitarios, desarrollados principalmente en África y Asia, son una forma más reciente de microfinanciación de la vivienda. Estos fondos funcionan mediante préstamos o ahorros grupales para ayudar a las comunidades a financiar la regularización y la adquisición de la tierra, la provisión de infraestructura y servicios, y la mejora de las viviendas. Los fondos comunitarios prestan apoyo financiero y técnico para la compra de parcelas y las infraestructuras comunitarias (carreteras, drenajes, distribución y conducción de agua, etc.). Este proceso suele incluir negociaciones con otros interesados, como los propietarios originales de la parcela y el gobierno<sup>106</sup>. Algunas organizaciones (como la Cooperativa Nacional de la Vivienda de Kenya) ofrecen tanto préstamos individuales de microfinanciación de la vivienda como préstamos a grupos comunitarios<sup>107</sup>. Se han creado organizaciones internacionales coordinadoras, como Slum Dwellers International y Society for the Promotion of Area Resource Centres de la India, para facilitar el funcionamiento de las organizaciones locales de base comunitaria y prestarles asistencia<sup>108</sup>.

60. Algunos fondos comunitarios, como *Baan Mankong* en Tailandia y el Programa de Hipotecas Comunitarias de Filipinas, han demostrado gran capacidad para ampliar su cobertura y ejecutar proyectos complejos de vivienda e infraestructura con la participación de los gobiernos nacionales y locales, los propietarios de tierras y varias comunidades. El programa *Baan Mankong*, puesto en marcha en 2003 por el Gobierno de Tailandia y ejecutado por un organismo gubernamental independiente, el Instituto de Fomento de las Organizaciones Comunitarias, tenía por objeto mejorar las condiciones de vida de 300.000 familias antes de 2008. Su estrategia para proveer viviendas a familias de bajos ingresos es canalizar los fondos hacia las organizaciones comunitarias que planifican y ejecutan los proyectos<sup>109</sup>. El programa se constituyó en un ejemplo de cómo mejorar los barrios marginales con el apoyo de la comunidad, aunque su escala ha sido menor que la prevista inicialmente<sup>110</sup>.

61. Si bien estos programas se desarrollaron a medida que evolucionaba la microfinanciación de la vivienda, tienen un enfoque muy diferente ya que, hacen hincapié en la propiedad comunitaria y los aspectos más amplios de la vivienda adecuada, como la ubicación, el acceso a la infraestructura y los servicios, y la seguridad de la tenencia<sup>111</sup>. Los fondos comunitarios están menos orientados a las finanzas y, en consecuencia, los tipos de interés de los préstamos suelen ser inferiores a los de la microfinanciación de la vivienda, y los plazos muchas veces son más largos y pueden llegar a los 25 años<sup>112</sup>. Los fondos comunitarios necesitan

<sup>105</sup> Center for Urban Development Studies, pág. 24.

<sup>106</sup> Nilsson, pág. 19.

<sup>107</sup> Erlend Sigvaldsen, *Key Issues in Housing Microfinance* (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), págs. 16 y 17.

<sup>108</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 99.

<sup>109</sup> Ferguson y Smets, págs. 293 y 294; ONU-Hábitat, *Housing for All*, págs. 88 y 89; S. Boonyabancha, “Baan Mankong: going to scale with ‘slum’ and squatter upgrading in Thailand”, *Environment and Urbanization*, vol. 17, núm. 1 (abril de 2005).

<sup>110</sup> En enero de 2011, 1.546 comunidades y 90.000 familias habían participado en los proyectos de *Baan Mankong*. ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011).

<sup>111</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter*, pág. 120.

<sup>112</sup> En el caso del Programa de Hipotecas Comunitarias de Filipinas.

la asistencia presupuestaria y la participación activa de los gobiernos nacionales y locales en las etapas de planificación y ejecución para alcanzar la escala y sostenibilidad necesarias y recibir asistencia técnica. Aún es muy temprano para evaluar el impacto de los fondos comunitarios en el acceso de los pobres a una vivienda adecuada, y se requieren más investigaciones sistémicas y de largo plazo. No obstante, la sostenibilidad financiera de los fondos comunitarios ya se ha convertido en un problema. Debido a su gran escala y la necesidad de contar con múltiples interesados, los fondos comunitarios dependen en gran medida del apoyo financiero y técnico de los donantes, que puede ser irregular, y las investigaciones indican que estos fondos pueden tener bajas tasas de pago y grandes atrasos. Se han planteado otras preocupaciones en el sentido de que los préstamos comunitarios causan conflictos internos y desequilibrios de poder en las comunidades prestatarias, debido a las diferentes capacidades de pago.

#### **IV. Conclusiones y recomendaciones**

**62. Las políticas de vivienda se han limitado cada vez más a los sistemas de financiación de la vivienda. El paradigma predominante actual de las políticas de vivienda sostiene que los mercados financieros inmobiliarios, si están bien concebidos y reglamentados, pueden ofrecer acceso a una vivienda adecuada a todos los sectores de la sociedad. La financiación de la vivienda también se ha convertido en un pilar central de los mercados financieros mundiales, y es fundamental para el desarrollo del sector financiero a nivel nacional e internacional.**

**63. Para facilitar específicamente el acceso de las familias de menos ingresos a la financiación de la vivienda, fomentando la propiedad, se han promovido tres mecanismos principales de financiación (préstamos hipotecarios de alto riesgo, subvenciones destinadas a la demanda y microfinanciación de la vivienda). Estas políticas se han aplicado en un contexto caracterizado por el cambio del papel del Estado, que ha pasado de ser proveedor de viviendas asequibles a facilitador de los mercados inmobiliarios y financieros.**

**64. Tras examinar el impacto de estas políticas en distintas regiones del mundo, la Relatora Especial opina que en general no han servido para promover el acceso de las personas pobres a una vivienda adecuada. Los datos indican que las políticas de vivienda basadas exclusivamente en facilitar el acceso al crédito para comprar una vivienda son incompatibles con la plena realización del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza, pues no brindan soluciones que incluyan viviendas habitables, asequibles y bien ubicadas a las que los pobres tengan acceso.**

**65. Por su naturaleza misma, las políticas de financiación de la vivienda basadas en el crédito discriminan a las familias de menores ingresos y, en el mejor de los casos, aumentan la asequibilidad de la vivienda de los grupos de ingresos elevados o medios. Las políticas de financiación de la vivienda discriminan con frecuencia a los pobres, que deben pagar precios mucho más altos por los servicios financieros, lo cual los expone a los riesgos propios de los mercados financieros mundiales y el endeudamiento.**

**66. Al mismo tiempo, las políticas de financiación de la vivienda suelen centrarse únicamente en la asequibilidad y no abordan los aspectos más**

amplios del derecho a una vivienda adecuada, a saber: la ubicación, el acceso a la infraestructura y los servicios, y la seguridad de la tenencia.

67. Esta orientación hacia los aspectos financieros ha hecho que se conciba la vivienda como un activo y un producto básico, distribuido solo por las fuerzas del mercado. Sin embargo, incluso cuando logran acceder al crédito, los grupos de bajos ingresos no tienen capacidad para negociar las condiciones del préstamo ni la tipología de la vivienda, y se ven obligados a aceptar las soluciones en materia de vivienda que vienen determinadas por las consideraciones económicas y de rentabilidad del mercado inmobiliario.

68. El mercado inmobiliario está sujeto a la lógica financiera, por lo que no ha generado soluciones adecuadas para los pobres. En muchos casos, las políticas de financiación de la vivienda han agravado las desigualdades en el acceso a la vivienda, la inseguridad de la tenencia, la mala ubicación y habitabilidad, la segregación social y a veces han aumentado el número de personas sin hogar.

69. Se han promovido las políticas de financiación de la vivienda centradas en la demanda con el objeto de reducir el gasto público y superar los problemas de los programas de vivienda social, como la segregación urbana. No obstante, ha quedado claro que los Estados siguen invirtiendo grandes cantidades de recursos públicos en viviendas, ya sea mediante exenciones fiscales, rescates de instituciones financieras después de la caída del mercado inmobiliario o subsidios a los hogares de menores ingresos. Además, estas políticas muchas veces han producido resultados problemáticos, semejantes a los que afectaron a las viviendas sociales.

70. En general apenas hay evaluaciones de largo plazo basadas en los derechos del impacto de la financiación de la vivienda en el acceso de los pobres a una vivienda adecuada. Los datos disponibles se centran en el volumen de los préstamos y la disponibilidad de financiación para la vivienda, y faltan indicadores coherentes y fiables sobre el desempeño de los sistemas de financiación a lo largo del tiempo, especialmente en relación con las condiciones de vivienda de los pobres.

71. La Relatora Especial pide que se modifique el paradigma, pasando de las políticas basadas en la financiarización de la vivienda a un enfoque de estas políticas centrado en los derechos humanos. En este contexto, formula las siguientes recomendaciones:

a) La promoción del acceso a una vivienda adecuada no puede basarse exclusivamente en mecanismos financieros. Debe haber políticas e intervenciones estatales más amplias, como inversiones públicas en infraestructura y servicios básicos, mejora y rehabilitación de asentamientos humanos, políticas de planificación urbana y de la tierra, financiación pública, suministro de tierras y viviendas, regulación de los alquileres y marcos jurídicos e institucionales conexos;

b) El derecho a una vivienda adecuada debe respetarse y protegerse durante las etapas de concepción, aplicación y supervisión de los programas y políticas de vivienda, que deberían formularse y ejecutarse con la plena participación de las personas y comunidades afectadas. El derecho a una vivienda adecuada debe entenderse como el derecho a vivir en condiciones consideradas adecuadas en materia de seguridad de la tenencia; disponibilidad



de servicios, materiales de construcción, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural;

c) La concepción de las políticas de vivienda debe basarse en una evaluación de las necesidades de vivienda adecuada, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, en particular las condiciones demográficas, geográficas y económicas y sociales, así como las características y composición de los distintos grupos desfavorecidos (incluidas las familias de bajos ingresos), sus condiciones de vivienda y las formas de tenencia;

d) Las políticas de vivienda deben subsanar la discriminación en el acceso a una vivienda adecuada y promover la realización del derecho a una vivienda adecuada de los grupos más desfavorecidos;

e) Los Estados deben abstenerse de centrar sus políticas de vivienda en sistemas de financiación de la vivienda que tengan efectos mayormente regresivos, como los subsidios de los tipos de interés hipotecarios o las exenciones fiscales de los intereses hipotecarios;

f) Deben formularse políticas integradas de vivienda dirigidas a los grupos desfavorecidos, incluidas las familias con menos ingresos. Estos programas y políticas deben asegurar el acceso a tierras asequibles y a la infraestructura física y social necesaria para garantizar una vivienda adecuada;

g) Los Estados deben promover alternativas a las políticas de vivienda basadas en el crédito privado y la propiedad, entre otras cosas mediante el desarrollo de un sector privado de alquiler. Deberían establecerse las condiciones jurídicas, financieras e impositivas adecuadas para alentar la provisión de viviendas sociales de alquiler y otras formas de tenencia colectiva e individual;

h) Los Estados deben promover una combinación de sistemas de tenencia, incluidos un sector inmobiliario público que no se rija por los mercados liberalizados y sistemas de alquiler con rentabilidad limitada o alquileres regulados, para prevenir la exclusión y segregación social. La combinación de soluciones en materia de tenencia es esencial para promover el acceso a una vivienda adecuada de los distintos sectores de la sociedad y para proteger al sector de la vivienda de las perturbaciones económicas y financieras;

i) Deben crearse marcos jurídicos e institucionales para garantizar la seguridad de la tenencia en sus distintas formas, incluido el alquiler;

j) Deben formularse políticas de vivienda dirigidas a los grupos de bajos ingresos en consulta con estos, pues ellos son quienes pueden determinar mejor qué sistemas satisfacen efectivamente sus necesidades;

k) Los Estados tienen la obligación de evaluar permanentemente el impacto de sus políticas de vivienda y ajustar, cuando sea necesario, las que sean perjudiciales para la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación. Los Estados deben asignar los fondos necesarios para facilitar la supervisión eficaz de todas las etapas de los programas de vivienda;

**l) En sus iniciativas de evaluación permanente, los Estados deben emplear indicadores de derechos humanos que detecten las tendencias que indican el progreso, el estancamiento o el retroceso en la realización del derecho a una vivienda adecuada. Todos los indicadores deben desglosarse en función de los motivos de discriminación prohibidos para determinar las pautas de marginación y discriminación;**

**m) Los Estados deben adoptar medidas urgentes para aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda adecuada, en particular para las personas más afectadas por los préstamos hipotecarios de alto riesgo o leoninos. Los Estados deben dar prioridad a la financiación y construcción de viviendas públicas y a la promoción de la asistencia para la vivienda a fin de abordar los efectos de las crisis económicas y financieras en los más vulnerables;**

**n) Los Estados deben aumentar sus gastos en vivienda a fin de eludir los efectos negativos de las crisis en el sector inmobiliario;**

**o) Los Estados deben velar por que las medidas de recuperación no sigan socavando los programas y políticas de viviendas sociales.**

---