



TEMAS HABITAT III

20 - VIVIENDA

(Spanish)

Nueva York, 29 de Mayo 2015





TEMA EL PAPEL EN LA VIVIENDA

PALABRAS CLAVE

Urbanización; necesidades de la vivienda; asentamientos precarios e informales; mercantilización/mercadeo; especulación; segregación espacial; grupos vulnerables; derecho a una vivienda adecuada; vivienda en el centro; políticas de vivienda; financiamientos inmobiliarios; inclusión financiera; accesibilidad; subsidios; planeación urbana; vivienda y sustento; viviendas progresivas; viviendas de alquiler;

PRINCIPALES CONCEPTOS

Vivienda adecuada: La vivienda adecuada fue reconocida como parte del derecho a un nivel de vivienda adecuada en los instrumentos internacionales incluidos en la Declaración de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. La vivienda adecuada debe proveer más que cuatro paredes y un techo. Se deben cumplir una serie de condiciones de formas particulares de vivienda antes de considerar constituir una “Vivienda adecuada”. Esos elementos son:

- Seguridad de la tenencia: No es una vivienda adecuada si sus ocupantes no tienen el nivel de seguridad de la tenencia el cual garantice protección legal contra desalojos forzados, hostigamientos y otras amenazas.
- Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: No es una vivienda adecuada si sus ocupantes no cuentan con agua potable, saneamiento adecuado, energía para cocinar, calefacción, iluminación, almacenamiento de alimentos o recolección de basura.
- Asequibilidad: No es una vivienda adecuada si el costo amenaza o limita a los ocupantes de disfrutar otros derechos humanos.
- Habitabilidad: No es una vivienda adecuada si no garantiza la seguridad física o proporciona un espacio adecuado, como protección contra el frío, humedad, calor, lluvia, viento y otras amenazas a riesgos estructurales y de salud.
- Accesibilidad: No es una vivienda adecuada si no está cerca de oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otras facilidades sociales, o si está ubicado en áreas de peligro o contaminadas.
- Adecuación cultural: No es una vivienda adecuada si no respeta y toma en cuenta la expresión de identidad cultural.

¹ Office for High Commission for Human Rights. The Right to Adequate Housing. Fact Sheet No. 21/Rev.1 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

² For further definition, please refer to Issue Paper #6 Urban Land.



CIFRAS Y DATOS CLAVE

- El acceso a una vivienda adecuada es un reto global que crece rápidamente con la urbanización. Alrededor de un cuarto de la población urbana del mundo sigue viviendo en asentamientos precarios e informales. Un número creciente de habitantes urbanos, especialmente los más pobres y grupos vulnerables (mujeres, migrantes, personas con discapacidad y VIH, personas de edad avanzada, jóvenes y LGBT) están viviendo en condiciones precarias atendiendo sus necesidades de vivienda informal, que carecen de acceso a servicios básicos y a espacio para vivir, alejado de medios de subsistencia y vulnerables a los desalojos o a la falta de vivienda. Diariamente, nace o se mueven a centros urbanos en busca de oportunidades, la demanda de vivienda se incrementa. Globalmente, son necesarias mil millones de casas para el 2025 para acomodar a 50 millones de nuevos habitantes urbanos por año; el costo está estimado de 9 a 11 trillones de dólares para el 2025.
- Una vivienda inadecuada es accesible y una vivienda adecuada es inaccesible. Uno de los más desalentadores retos de urbanización ha sido la provisión de viviendas adecuadas a las que la gente tiene accesibilidad. En 2011, 2.2 mil millones de personas todavía sobreviven con menos de \$2 dólares al día, un groseramente inadecuado ingreso para permitirse vida y vivienda. De hogares de ingresos muy bajos hasta ingresos medios, se estima que actualmente 330 millones de hogares cuentan con finanzas muy ajustadas para los costos de vivienda y este número podría crecer hasta 440 millones para el 2025.
- Los préstamos para la vivienda se han alejado de los más pobres. El Banco Mundial, el principal prestamista para la mejora de condiciones de la vivienda, ha evolucionado para cubrir más completamente el sector privado, pero se alejó de la orientación a la pobreza que fue por muchos años el centro de atención. Una proporción mucho menor del Banco se ha ido a la vivienda de interés social (10% del total de préstamos de mediados de los 90, contra más del 90% de mediados de los 70 a mediados de los 80) y una proporción mucho menor se ha ido a los países de bajos ingresos (20% abajo del 40% de mediados de los 70 a mitad de los 80).
- Los asuntos de vivienda son una prueba de fuego de desarrollo urbano y ciudades bien planeadas. La vivienda no ha sido adecuadamente integrada a las políticas públicas urbanas a pesar del uso de terreno residencial que ocupa entre el 65% y 75% de la superficie de una ciudad. Claramente, la forma en que las viviendas son desarrolladas, y especialmente donde es físicamente proporcionada, ha tenido importantes implicaciones para la reproducción de la informalidad, desigualdad y exclusión en las ciudades. La deficiente planeación urbana y las débiles regulaciones han dejado poco espacio para las maniobras de los gobiernos contra la especulación sobre la tierra, expansión urbana y la segregación del espacio a la vivienda.
- Los accesibles financiamientos de la vivienda a través de las hipotecas ha tenido buena respuesta con los gobiernos pero en la mayoría de los casos es únicamente factible para los grupos de ingresos medios y altos sobre los más necesitados que componen del 60% al 80% de la población. Los subsidios en las hipotecas residenciales han alentado a la gente a endeudarse pero ellos oscilan entre el 40-20% de los grupos más ricos en ingresos, es decir, aquellos que menos lo necesitan. Las hipotecas son más comunes en Europa y América del Norte que en Asia, África y América Latina y Caribe.

³ For more information refer to Issue Paper #22 on Informal Settlements.

⁴ McKinsey Global Institute (2014). A blueprint for addressing the global affordable housing challenge. MGI.

⁵ World Bank Poverty Overview <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview> [access on 28.05.2015].

⁶ McKinsey (2014) op cit.

⁷ Buckley R.; Kalarickal J. (2006). Thirty Years of World Bank Shelter Lending What Have We Learned? World Bank.



- El sector de la vivienda representa un significativo consumo de energía e impactos en la sustentabilidad de los desarrollos urbanos. Los hogares representan sobre el 19% del total de la energía consumida en todo el mundo. De todas las edificaciones que existen, las cuales están compuestas principalmente por residenciales son responsables de más del 40% del consumo global de energía y son los mayores contribuyentes a las emisiones de gases de efecto invernadero. La degradación del medio ambiente en la construcción de la vivienda, la extracción de materiales y la baja densidad suburbana desarrolla mayores amenazas a la sustentabilidad de las ciudades. El uso de materiales locales y las técnicas siguen siendo limitadas a pesar de su potencial para reducir el consumo de energía y promover el desarrollo económico local.
- A pesar del reconocido incremento del derecho a una vivienda adecuada las políticas y programas continúan infringiendo varios criterios para la adecuación de la vivienda, especialmente en la protección contra los desalojos forzosos. Cada año, millones de personas alrededor del mundo son desalojadas de sus hogares y terrenos, contra su voluntad y sin consulta o compensación equitativa. Entre el 1998 y 2008, los desalojos forzados afectaron a por lo menos 18.59 millones de personas, a pesar de que la ley internacional reconoce explícitamente el derecho a la tenencia de la tierra y ha declarado reiteradamente la práctica del desalojo forzoso como una violación grave y sistemática a los derechos humanos. Un creciente número de migrantes urbanos y Personas Internamente Desplazadas (PID) también enfrentan la inseguridad de la tenencia y la amenaza del desplazamiento, no únicamente como resultado de un desastre natural o un conflicto, sino también como un aumento de los desalojos forzosos.
- La vivienda inadecuada ha contribuido en el aumento de la inequidad y riesgos expuestos. La casa es el principal ambiente expuesto a desastres y factores de peligro para la salud debido a la falta de habitabilidad, el amontonamiento, los servicios inadecuados, entre otros. La aglomeración se encuentra entre las amenazas más serias ya que promueve la transmisión de enfermedades entre los miembros de la familia, especialmente en niños, ancianos y aquellos con discapacidad que pasan más tiempo en el hogar. Además, muchos de los riesgos ambientales están asociados con la pobre calidad de las estructuras de las viviendas y su ubicación.

⁸ IEA (2014) Energy Balances of Non-OECD Countries. Available online at: http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energybalances-of-non-oecd-countries_19962843-en and IEA (2014) Energy Balances of OECD Countries. Available online at: http://www.oecd-ilibrary.org/energy/energy-balances-of-oecd-countries_19962835-en

⁹ UNEP (2009) Buildings and Climate Change: Summary for Policy Makers. Available online at: <http://www.unep.org/sbci/pdfs/SBCI-BCCSummary.pdf> and European Commission (2011) Roadmap to a Resource-Efficient Europe. COM(2011) 571 final. Brussels, 20.9.2011. Available online: http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/pdf/com2011_571.pdf

¹⁰ Ruuska (2014) 'Material Efficiency of Building Construction'. Buildings 2014 (4), pp. 266-294. Available online at: <http://www.mdpi.com/2075-5309/4/3/266/pdf>

¹¹ Including through ratifying the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

¹² Centre on Housing Rights and Evictions (2009). Global survey 11, Forced evictions, violations of human rights: 2007–2008. COHRE, Geneva.

¹³ Massachusetts Institute of Technology (MIT) Displacement Research Action Network (DRAN) and the Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). Report: "Home sweet home Housing practices and tools that support durable solutions for urban IDPs". Available at <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2015/20150325-global-homesweet-home/20150325-global-home-sweet-home-en-full-report.pdf>

¹⁴ Baker M, Keall M, Lyn Au E, Howden-Chapman P. Home is where the heart is – most of the time. New Zealand Medical Journal 2007; 120: 1264.



RESUMEN DEL TEMA

- Cerca de tres décadas han pasado desde que fue introducido el “Enfoque de habilitación” para la disposición de una vivienda. Significativos cambios en las políticas y enfoques se observaron en este periodo y una amplia gama de aplicaciones prácticas de los principios que tuvieron lugar en diferentes países con resultados mixtos. Pero en la mayoría de todos los gobiernos nacionales y locales todavía están luchando para conocer las necesidades de las viviendas de sus respectivas poblaciones. Los hogares más pobres y vulnerables son los más afectados porque no han sido alcanzados por el mercado de la vivienda y son limitadamente beneficiados por las políticas de las viviendas y regulaciones. Los esfuerzos por mejorar la accesibilidad a una vivienda adecuada para las mujeres, migrantes, refugiados, personas con discapacidad, indígenas y las minorías han tenido poco progreso hasta ahora.
- La injerencia del Gobierno en el sector de la vivienda ha sido mínimo y la mayoría se han retirado de la provisión de la vivienda, el suministro de tierras, adquisición, mantenimiento e incluso la regulación. Ha habido un amplio cambio en la conceptualización de la vivienda en términos de su función social hacia la vivienda como producto básico a través de varias escalas. La vivienda ha tenido baja prioridad en la asignación de los recursos nacionales y casi todas las viviendas públicas y corporativas fueron vendidas. Los subsidios se han reducido y donde se mantienen son insostenibles. En gran medida, la llegada de los marcos de las políticas de la vivienda más en línea con liberalización y menos intervención del Estado ha resultado principalmente en menos o poco formales oportunidades de vivienda para hogares de ingresos bajo y medio.
- La participación del sector privado ha sido débil y los mercados han sido ineficientes para servir a los más bajos. Los Gobiernos, en su role de facilitadores, se han enfrentado a retos al tratar de inducir a los emprendedores privados y las instituciones financieras a invertir en la construcción y basar las iniciativas en la pobreza y la comunidad. Los desarrolladores se han enfocado en la vivienda de la gente de más altos ingresos. Los bancos se han resistido a arriesgarse con préstamos para las personas que no puede clasificarse como riesgo convencionalmente bueno. El Financiamiento de la vivienda ha sido esencialmente promovido a través de las hipotecas, restringido sólo para aquellos con títulos formales y el acceso financiero para las mayorías de bajos recursos es limitado y de alto costo. Las instituciones financieras basadas en la comunidad como lo son las cooperativas financieras, uniones de crédito e instituciones de microcrédito no han alcanzado las escalas y podrían no ser capaces de hacerlo.
- La gente continúa atendiendo sus necesidades de vivienda por sí mismos, cada vez más informalmente. Casi todas las viviendas son generadas a través de un proceso incremental durante un relativamente largo periodo de tiempo. Únicamente un diminuto segmento de cualquier sociedad, es decir, los muy ricos, tienen los recursos para prestar, comprar directamente o construir sus viviendas como un evento excepcional. El incremento en los procesos de vivienda ha sido uno de las más efectivas razones para permitir a los hogares tener lo que ellos pueden permitirse, aunque a menudo ha resultado en baja calidad y acciones inadecuadas por la falta de medios y capacidad.
- La accesibilidad a la tierra y los mercados disfuncionales de tierras urbanas siguen siendo uno de los principales limitantes en la provisión de vivienda adecuada. Una nueva serie de desafíos relacionados con el acceso a terrenos bien ubicados está surgiendo con el desarrollo a gran escala de estrategias favorables a los pobres. El problema más común es que las nuevas áreas de vivienda para la gente de más bajos ingresos están encuentran muy lejos de los medios de subsistencia de la población local con el alto costo de transporte que lo hace difícil para las familias afectadas. Varios países han pospuesto abandonado las reformas estructurales para un entorno legal y normativo de la tierra y el mercado de la vivienda y los políticos responsables descuidan la importancia de la tierra como un aspecto importante dentro de la provisión de servicios de vivienda.



- Los derechos de la propiedad, y especialmente los programas de título de tierras, siguen siendo demasiado estrechos y no han llevado a los resultados económicos y sociales buscados. Mientras que existe evidencia considerable del incremento en la seguridad de la tenencia, inversión en la vivienda, acceso al crédito formal y los ingresos municipales no se han visto incrementados con la promoción de títulos más de lo que lo hicieron bajo otros regímenes de tenencia. Hasta la fecha, no hay evidencia clara de que los niveles de pobreza hayan sido reducidos debido al acceso formal de los títulos de propiedad.
- La mayoría de los Gobiernos han buscado alentar a los propietarios al detrimento de otro tipo de tenencia de viviendas, especialmente en viviendas de renta. Los inquilinos han aumentado por lo menos en igual medida que el crecimiento de la población urbana. La “Generación de la Renta” crece porque ser dueño de una casa está fuera del alcance de muchos de los hogares. En todo el mundo, las evidencias muestran que la renta de viviendas contribuye a mejorar la movilidad residencial, mejorar el mercado de trabajo y las oportunidades de subsistencia, puede acomodar géneros, cultural y problemas de discapacidad y fortalece las redes sociales y económicas. Sin embargo, pocos Gobiernos han formulado cualquier tipo de política para ayudar al desarrollo o regulación de este tipo de vivienda.
- El énfasis sobre “La habilitación a los pobres a ayudarse a sí mismos” ha contribuido al reconocimiento de iniciativas locales e innovaciones lideradas por organizaciones formadas y dirigidas por los urbanos de bajos recursos o ubicados inadecuadamente. Sus respuestas han sido más enfocadas en los problemas y necesidades locales, tomando en cuenta ideas locales y basados en el entendimiento local, como enfoques crecientes a la vivienda, planeación de la comunidad y de ahorro, microfinanzas y mercados de la propiedad informal. Sin embargo, el reto pasar de operaciones experimentales locales en pequeña escala a cambios urbanos estructurales y cambios en el sector de la vivienda sin perder el enfoque en los más necesitados y vulnerables.
- El conocimiento ha mejorado las formas de interactuar con la vivienda, la pobreza y la subsistencia. Una gran cantidad de evidencia empírica ha contribuido para el entendimiento de como las personas de bajos ingresos movilizan sus recursos y se organizan a sí mismo para acceder a las tierras y viviendas pintando en el sector informal y las redes del capital social. La vivienda ofrece mayor seguridad, una fuente potencial de actividades para generar ingresos y, si están bien atendidos y adecuadamente ubicados, permiten la inclusión, mejor condiciones de vida y acceso a oportunidades de subsistencia.
- Se carece de pronósticos precisos sobre las necesidades de la vivienda y la cuantificación estimada no ha sido sencilla. La información sobre los cambios demográficos, condiciones socio-económicas y preferencias culturales es también escasa o pobremente reconocida por las políticas. Otras dificultades están relacionadas con la evaluación de los inadecuados, abandonados y obsoletos inventarios de vivienda, es decir, el déficit cualitativo. Las brechas en la información están poniendo en peligro significativo los diseños de políticas de vivienda e implementación.

¹⁵ Payne G.; Durand-Lasserve A. Evaluating impacts of urban land titling: results and implications: preliminary findings. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/RPDLPROGRAM/Resources/459596-1161903702549/S7-Durand.pdf>

¹⁶ Payne G.; Durand-Lasserve A. (2012). “Holding On: Security of Tenure – Types, Policies, Practices and Challenges” Research Paper prepared for the Special Rapporteur on adequate housing. Available at: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SecurityTenure/Payne-Durand-Lasserve-BackgroundPaper-JAN2013.pdf>



Figura 1. La brecha de asequibilidad de la vivienda en aproximadamente 2,400 ciudades.

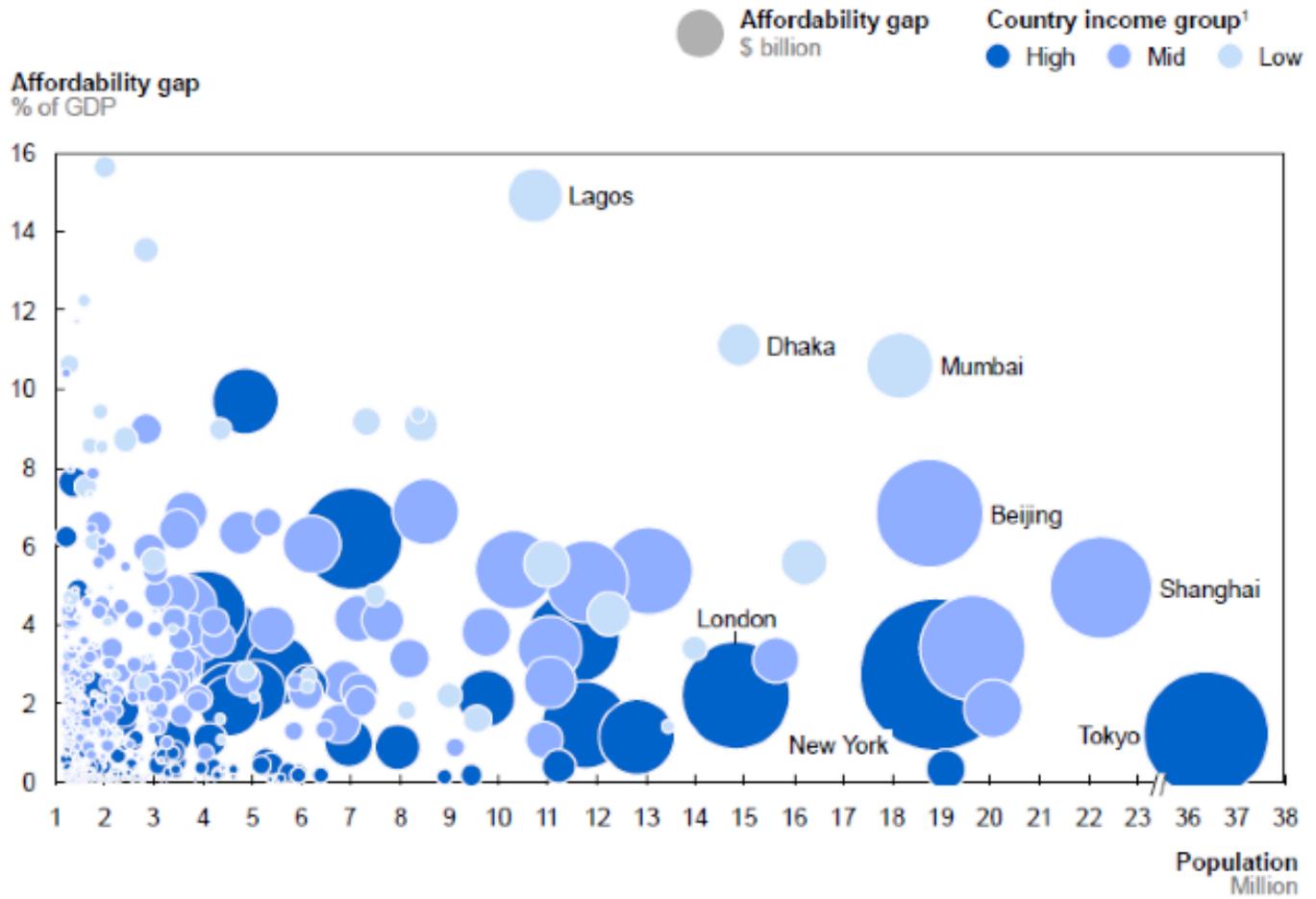
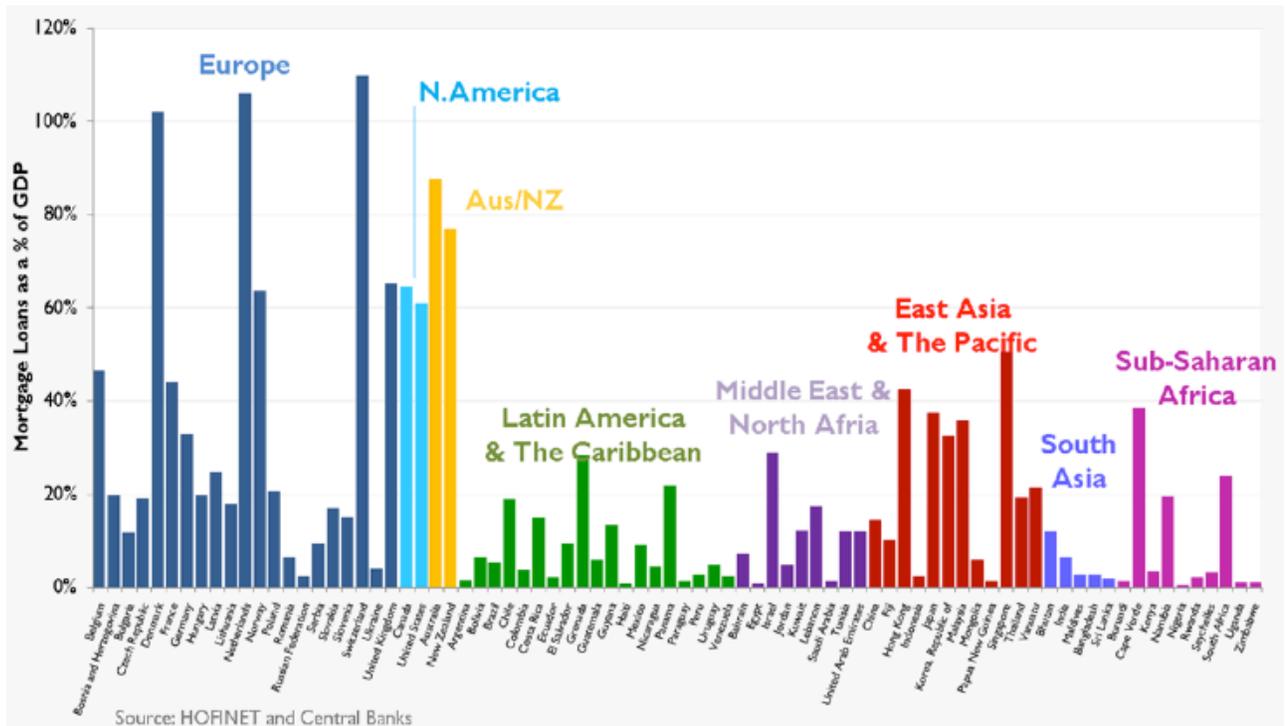




Figura 2. Total de préstamos hipotecarios pendientes relacionado con el PIB.



CONDUCTORES CLAVES DE ACCIÓN

- Reconocer que los asuntos de vivienda están estrechamente relacionados a los derechos humanos y dirigirlos a las personas de ingresos más bajos y grupos vulnerables es crucial para que la situación no se deteriore. La solución a los retos de vivienda no pueden partir atendiendo causas que de raíz violan los principios de la no discriminación y equidad en el acceso a la vivienda, no únicamente basados en el género y la geografía, sino que también basándose en las razas, la cultura, religión, edad, discapacidad y estatus social y económico. Esfuerzos técnicos, legislativos y financieros deberán enfocarse en la progresiva realización de la derecha y adecuada vivienda para todos y especialmente para los más pobres, vulnerables y grupos de minorías, mientras se atienden aspectos de participación, no discriminación, seguridad de la tenencia, transparencia y rendición de cuentas.
- Posicionar la vivienda al centro del desarrollo nacional a través de reformas sistemáticas, así como finanzas y políticas a largo plazo. Un acercamiento simultáneo de dos vías con la cura (actualización de barrios) y prevención (nueva provisión) en las políticas de vivienda las cuales deberían promoverse mediante esfuerzos establecidos, participativos y coordinados de Gobierno, instituciones de desarrollo financiero, sector privado y sociedad civil en el diseño, financiamiento e implementación de las soluciones. El sector inmobiliario representa una parte significativa de la riqueza y recursos y cuando son efectivamente administrados, puede ser una importante fuente de crecimiento económico, estabilidad y capacidad de recuperación, así como un componente importante de la agenda de desarrollo social de un país.

¹⁷ In its resolution HSP/GC/25/L.6, the 25th Session of the Governing Council of UN-Habitat "Takes note of the "housing at the centre approach", which positions housing at the centre of national urban policies and of cities, and encourages the United Nations Human Settlements Programme and member States to consider the implementation of the Global Housing Strategy, as appropriate, including through the design of tools and mechanisms to promote inclusive housing finance at the national and local levels to bridge the housing gap and to contribute to the progressive realization of the right to adequate housing for all".



- Fortalecer el papel de los Gobiernos más allá de lo permitido para continuar o reasumir, según corresponda, una parte del liderazgo en la solución de las necesidades de la vivienda, especialmente de los más pobres y vulnerables, fortaleciendo políticas y marcos de regulación, alentando un mejor rendimiento del mercado en favor de los de menores ingresos y otorgando hasta los últimos recursos, incluyendo redes de seguridad y subsidios dirigidos a la asequibilidad de la vivienda y los servicios urbanos.
- Una mayor atención y transparencia en los subsidios en todas sus formas, reformando, aumentando y moviendo la asistencia gubernamental hacia abajo dentro de la escala de ingresos de los más necesitados. Mejorar la eficacia de los gastos de Gobierno para los más necesitados mediante instrumentos de redistribución, captura de valor y subsidios cruzados entre varias categorías de ingresos y los diferentes usos de la tierra. Incrementar los subsidios e incentivos junto a la oferta así como diversas formas de posibles subsidios manejados por demanda sin cambiar el enfoque hacia los más necesitados y los grupos vulnerables.
- Fomentar el innovador y más incluyente sistema financiero de la vivienda a través de incentivos para proveedores financieros que otorguen préstamos a grupos de bajos recursos e instituciones financieras alternativas para viviendas de bajo costo. Fortalecer la provisión de incentivos institucionales al sector privado financiero inmobiliario y estimular la eficiencia en los préstamos sin exponer al estado a riesgos excesivos. Promover nuevos enfoques de la tenencia, colateralización y mecanismos de garantía. Promover las microfinanzas de vivienda y promover la comunidad financiera y varios préstamos que se adapten a los procesos de construcción gradual.
- Reforzar los nexos entre la vivienda y la práctica de la planeación urbana en particular a través del mejoramiento de los vínculos entre vivienda, accesibilidad y medios de subsistencia en las ciudades. Una continua participación y un inclusivo proceso de planeación urbana podría ser el punto de inicio y marco para mejorar el acceso a una vivienda adecuada. El uso de tierras mixtas, las extensiones de una ciudad planificada o rellenos urbanos combinados con una mejor infraestructura de transporte que promueva la mejora del acceso a la vivienda en buena ubicación y con oportunidad de medios de subsistencia para los grupos de bajos recursos, así como mitigar los riesgos urbanos y riesgos de salud.
- Se deben fomentar otros tipos de tenencia de la vivienda que otorgue libertad a los propietarios, reflejando las distintas necesidades y preferencias de los diferentes grupos, incluyendo arrendamientos, condominios, cooperativas, arrendamientos compartidos y especialmente las distintas formas de la vivienda de alquiler. Un continuo tipo de tenencia que pueda validar la adecuada provisión de la tenencia de la tierra con el fin de garantizar el bienestar de los hogares y estimular el incremento de las mejoras y la expansión de las viviendas.
- El natural incremento de la vivienda puede ser traducido a las políticas. La regulación de la subdivisión y los códigos de construcción necesitan ser suficientemente flexibles y apropiados a las condiciones locales, reconocer y permitir el incremento natural del desarrollo de las viviendas y preferiblemente debe basarse en el desempeño y no ser prescriptivo. La auto-construcción asistida y los sitios y servicios son algunas de las prácticas que se deberían promover como innovadoras sustentables y técnicas de construcción basadas en lo local.
- Regulaciones más incluyentes y con contextos basados en la construcción adaptadas a la realidad de la provisión de vivienda en países de bajos ingresos, fomentando el diseño de construcción sustentable y la substitución de lo importado por la entrada de construcciones de producción local, maximizando el uso de materiales y componentes locales a la par de los esfuerzos por la adecuación climática, eficiencia de la energía, menores emisiones de carbono y el respeto al medio ambiente en los procesos de producción de materiales.



PLATFORMS AND PROJECTS

*UN-Habitat Global Housing Strategy (GHS) http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/11991_1_594827.pdf,
<https://www.linkedin.com/grp/home?gid=4513944>*

UN-Habitat Participatory Slum Upgrading Programme (PSUP) <http://www.mypsup.org/login>

United Nations Housing Rights Programme <http://ww2.unhabitat.org/programmes/housingrights/>

UN Inter-agency Housing and Urban Rehabilitation in Haiti <https://www.unops.org/english/where-we-work/latinamerica/Pages/Haiti.aspx>

World Health Organization Housing and Health platform <http://www.who.int/hia/housing/en/>

La traducción al español de este documento se ha realizado con el apoyo de la Federación de Mujeres Municipalistas de América Latina y el Caribe (FEMUN LAC), Magdalena García Hernández de la Evaluación Multisectorial Inicial Rápida (MIRA), y de Mujeres Iberoamericanas en Red por la Igualdad Presupuestal entre Mujeres y Hombres, miembros de Huairou Commission: Women, Homes and Community.