



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2013  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo octavo período de sesiones

Tema 69 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**

## 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, Raquel Rolnik, presentado de conformidad con la resolución [15/8](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/68/150](#).



## **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**

### *Resumen*

En el presente informe la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada se basa en las conclusiones de su informe anterior ([A/67/286](#)) y analiza otras dos opciones de política de vivienda, la vivienda de alquiler y la vivienda colectiva, que pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción del goce del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza. La Relatora pide que se modifique el paradigma, pasando de las políticas basadas en la financiarización de la vivienda a la adopción de un enfoque de estas políticas centrado en los derechos humanos y recomienda que los Estados promuevan distintas formas de tenencia, incluidos los alquileres privados y públicos y la tenencia colectiva.

## I. Introducción

1. En su informe anterior (A/67/286) 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 analizó la repercusión de las políticas de vivienda aplicadas para promover el acceso a la propiedad de la vivienda de los pobres de zonas urbanas. En el presente informe la Relatora Especial se remite sucintamente a algunas conclusiones anteriores y evalúa otras dos opciones de política de vivienda, la vivienda de alquiler y la vivienda colectiva, que pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción del goce del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza.

## II. El aumento de la financiación de la vivienda y la disminución de las políticas de vivienda no basadas en el mercado

2. A finales de la década de 1970 se produjo un cambio drástico en las políticas de vivienda, que se inició en América del Norte y Europa Occidental y posteriormente se extendió a algunos países de América Latina, Asia y África y a las antiguas economías planificadas. El cambio, que exigía la transferencia de las actividades controladas por el Estado al sector privado y requería la libertad sin restricciones de los mercados, pronto se convirtió en la opinión predominante, conformando las políticas de los Estados, las instituciones financieras internacionales y los organismos de desarrollo. El enfoque de las políticas de vivienda y en consecuencia, del derecho a una vivienda adecuada y los derechos humanos conexos en todo el mundo, ha tenido efectos marcados<sup>1</sup>. El nuevo papel del Estado como “facilitador” llevó al establecimiento de condiciones e instituciones destinadas a respaldar los sistemas de financiación para promover la propiedad de la vivienda con arrendo al dogma neoliberal centrado en la propiedad privada y las fuerzas del mercado<sup>2</sup>.

3. 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 en relación con las políticas de vivienda. Como resultado de ello, el sector financiero y el mercado privado de vivienda se convirtieron en los principales mecanismos de asignación de vivienda, alentando a las familias a obtener créditos, al tiempo que la función de la vivienda pública y los incentivos basados en la oferta han ido perdiendo fuerza. La asistencia para el desarrollo tuvo una gran influencia en la ampliación de la financiación de la vivienda basada en el mercado e impulsó la actividad del mercado inmobiliario en los países en desarrollo<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial, *Housing: Enabling Markets to Work*, World Bank Policy Paper (Washington, D.C., 1993), pág. 6.

<sup>2</sup> J. Doherty y otros, *The Changing Role of the State: Welfare Delivery in the Neoliberal Era* (Bruselas, European Federation of National Organizations Working with the Homeless (FEANTSA), 2005).

<sup>3</sup> *Housing Finance Systems for Countries in Transition: Principles and Examples* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: 05.II.E.8), pág. 7; Banco Mundial, *The Emerging Role of Housing Finance* (Washington, D.C., 1988).

4. Una preferencia casi absoluta por la propiedad individual relegó el alquiler de la vivienda pública a un segundo plano; en muchos países la mayor parte de la vivienda de este tipo se vendió<sup>4</sup>. Por otra parte, el proceso provocó cambios radicales en la estructura de la tenencia; en muchas de las antiguas economías planificadas las viviendas ocupadas por sus propietarios constituyen actualmente la mayor parte de las viviendas disponibles (por ejemplo, el 96% en Estonia y el 77% en Eslovenia<sup>5</sup>, y más del 80% en China<sup>6</sup>). Incluso en los países en que 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. Algunos países con una larga tradición de vivienda social de alquiler de base amplia han redefinido sus sistemas para promover la propiedad y los principios del “libre mercado”. Ante una menor disponibilidad de viviendas subvencionadas, algunas familias que de lo contrario habrían alquilado una vivienda, se vieron impulsadas hacia la propiedad de la vivienda.

5. En su informe anterior (A/67/286, párrs. 10 a 13) la Relatora Especial destacó la forma en que la desregulación, la liberalización y la internacionalización de la financiación de la vivienda tuvieron una importante repercusión en el desarrollo urbano e inmobiliario, que en última instancia llevaron a la crisis mundial de asequibilidad y vivienda actuales. Los gastos de vivienda afectan de manera desproporcionada a los pobres y en Europa representan un promedio del 41% de los ingresos de las personas que corren el riesgo de caer en la pobreza<sup>7</sup>. La crisis de la asequibilidad se agravó al erosionarse, descuidarse y liberalizarse los mecanismos de asignación de recursos inmobiliarios externos al mercado, como la vivienda de alquiler (público y privado) y diferentes formas de propiedad cooperativa y colectiva, entre otras<sup>8</sup>.

6. Paradójicamente, en forma paralela a las crisis de la asequibilidad y la disponibilidad de la vivienda también se registra el fenómeno de millones de

<sup>4</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; véase también M. Munro, “Evaluating policy towards increasing owner occupation”, *Housing Studies* vol. 22 (2007), págs. 243 a 260; 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 XXIe siècle: la révision générale* (Rennes, Francia, Presses Universitaires de Rennes, 2010). En los países en desarrollo se registraron procesos similares, aunque la mayoría de los países nunca tuvo un patrimonio de viviendas públicas importante (véase ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Africa*, Nairobi, 2011), pág. 49.

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

<sup>6</sup> J. R. Logan, Y. Fang, y Z. Zhang, “The winners in China's urban housing reform”, *Housing Studies* vol. 25 (2010), págs. 101 a 117.

<sup>7</sup> Alice Pittini, “Housing affordability in the EU: current situation and recent trends”, reseña de investigación del European Social Housing Observatory, núm. 1 (European Federation of Public, Cooperative and Social Housing (CECODHAS Housing Europe)) (enero de 2012), pág. 3. A diferencia del 22,5% del ingreso disponible para la población en general. Los gastos de servicios públicos y mantenimiento son uno de los principales problemas relacionados con la asequibilidad de la vivienda para las familias de bajos ingresos.

<sup>8</sup> Julie Lawson, Tony Gilmour y Vivienne Milligan, *International Measures to Channel Investment towards Affordable Rental Housing* (Melbourne, Australian Housing and Urban Research Institute, 2010).

viviendas vacías o subocupadas, un claro reflejo de la ineficacia del modelo actual. Por ejemplo, en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte hay casi un millón de hogares vacíos, de los cuales 350.000 han permanecido desocupados desde hace más de seis meses<sup>9</sup>; en los Estados Unidos 14,2 millones de hogares han estado desocupados desde hace más de un año<sup>10</sup>.

7. En su informe anterior, la Relatora Especial analizó las principales políticas financieras aplicadas para facilitar el acceso de las personas más pobres a la propiedad de la vivienda. En las secciones siguientes se resumen las principales conclusiones relativas a la repercusión de estos enfoques en el derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza.

## A. Mercados hipotecarios

8. En los últimos años, la financiación de la vivienda basada en el mercado se ha extendido con rapidez en todo el mundo y ha estado destinada principalmente a los sectores más acomodados de la sociedad, que han tenido el capital necesario para asumir el préstamo inicial para la vivienda, generando ganancias para los prestamistas por medio del pago de intereses. Tradicionalmente la financiación hipotecaria se ha considerado inalcanzable para los pobres debido a cuestiones como la falta de títulos de propiedad, los ingresos bajos e inestables, y el desempleo en el sector informal.

9. No obstante, durante los últimos dos decenios se concibieron nuevos productos hipotecarios especialmente destinados a los prestatarios con bajos ingresos o un historial crediticio deficiente<sup>11</sup>, que probablemente no estarían en condiciones de recibir hipotecas corrientes, generando préstamos de alto riesgo. Aunque esas políticas de préstamos tenían por objeto facilitar el acceso a la financiación de la vivienda de las familias con ingresos bajos, en la práctica siguen siendo sumamente discriminatorias, ya que cuanto más pobre es el prestatario tanto mayor es el interés que debe pagar. Los préstamos con intereses elevados llevaron al aumento del endeudamiento, la inseguridad económica, los atrasos en los pagos hipotecarios y el número de ejecuciones. Las familias pobres se vieron obligadas a reducir los gastos en otras necesidades básicas, como alimentos o medicamentos, para pagar su deuda de vivienda<sup>12</sup>.

10. A escala macroeconómica también se han observado los efectos negativos en la asequibilidad del aumento de los créditos para viviendas. El mayor acceso a préstamos hipotecarios se tradujo en un incremento y una mayor inestabilidad de los precios de la vivienda<sup>13</sup>. La creciente dependencia de los créditos hipotecarios, las instituciones privadas y la repercusión de los acontecimientos en general en los mercados mundiales de

<sup>9</sup> Canal cuatro (2012). Véase *The Great British Property Scandal*. Puede consultarse en <http://www.channel4.com/programmes/the-great-british-property-scandal/articles/about-the-campaign/>.

<sup>10</sup> Véase <http://www.realtytrac.com/content/news-and-opinion/americas-142-million-vacant-homes-a-national-crisis-7723>.

<sup>11</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>12</sup> Mark Stevens, "Tackling housing market volatility in the UK: progress report", (York, Reino Unido, Joseph Rowntree Foundation, mayo de 2011), pág. 82.

<sup>13</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report: Durable Financial Stability – Getting There from Here* (Washington, D.C., 2011), pág. 134.

capital ha expuesto excesivamente los sistemas nacionales de vivienda a la turbulencia de las finanzas mundiales, aumentando los niveles de deuda e intensificando los riesgos de los hogares. Los países que adoptaron un sistema de hipotecas abierto, basado en préstamos de alto riesgo, créditos otorgados fácilmente y la financiarización de las hipotecas, sufren una grave crisis desde 2008<sup>14</sup>.

11. La discrepancia entre los niveles de ingreso y el alza vertiginosa de los precios y alquileres de las viviendas, sumada al incremento del desempleo, se ha traducido en un aumento del impago, las ejecuciones hipotecarias y el número de personas sin hogar. Estos procesos se ven exacerbados por los ajustes jurídicos e institucionales destinados a facilitar las ejecuciones, que se han promovido en los últimos años como “imprescindibles para desarrollar un sistema de financiación de la vivienda”<sup>15</sup>. La crisis ha afectado en forma desproporcionada 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 baja capacidad de pago<sup>16</sup>.

## B. Subvenciones basadas en la demanda

12. Un componente importante del cambio a políticas de vivienda que actúan sobre la demanda ha sido la promoción de subvenciones gubernamentales para el mercado de viviendas construidas por el sector privado, movilizando recursos públicos para los posibles compradores con el objeto de reducir la intervención gubernamental. La justificación de los programas 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. Este tipo de subvenciones son: a) pagos directos, ya sea al inicio (para disminuir la cantidad del préstamo, los gastos de contratación, la entrada o la prima de seguro, o la donación de capital) o mensualmente; b) subvenciones condicionadas a programas de ahorro; c) subvenciones vinculadas con los tipos de interés o el pago de intereses; d) subvenciones y desgravaciones fiscales vinculadas con el pago de la hipoteca o el impuesto sobre bienes inmuebles<sup>17</sup>. Los últimos tres tipos de subvenciones son sumamente costosos, se destinan principalmente a hogares de clase media y suelen tener efectos regresivos (por ejemplo, en los Estados Unidos el 20% de las familias que ganan más de 100.000 dólares por año obtienen el 75% de las desgravaciones impositivas por el pago de los intereses de la hipoteca)<sup>18</sup>. Estas

<sup>14</sup> Véanse A/67/286 y A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 y A/HRC/16/42/Add.3.

<sup>15</sup> Banco Mundial, *Housing Finance Policy in Emerging Markets*, Loic Chiquier y Michael Lea, eds. (Washington, D.C., 2009), págs. 94 y 95.

<sup>16</sup> A. Colau y A. Alemany, *Vidas Hipotecadas* (Barcelona, Angle Editoriál-Cuadrilátero Libros, 2012), págs. 21 y 22; véanse también las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el quinto informe periódico de España (E/C.12/ESP/CO/5), párr. 21).

<sup>17</sup> Algunos gobiernos también fomentan la propiedad de la vivienda mediante desgravaciones impositivas relacionadas con ganancias de capital sobre la vivienda propia o sobre los ingresos imputados a la propiedad de la vivienda. Puesto que los arrendatarios pagan el alquiler con sus ingresos después de las deducciones impositivas, los propietarios de viviendas se benefician al no tener que pagar un alquiler y de este modo acumulan ingresos adicionales.

<sup>18</sup> Matthew O’Brien, “Why the mortgage interest deduction is terrible”, *The Atlantic*, 17 de julio de 2012.

políticas constituyen discriminación indirecta contra los hogares de bajos ingresos, en particular cuando se aplican como la principal política de vivienda, ya que su costo para el presupuesto nacional suele ser enorme, en tanto que beneficia mayormente a los sectores más acomodados (véase [A/67/286](#), párrs. 34 a 37).

13. El programa centrado en las donaciones y los subsidios de capital es el que se ha promovido más frecuentemente con el objeto de beneficiar a familias de bajos ingresos. Este enfoque ofrece subvenciones en efectivo de empresas privadas para sufragar parte del precio de compra de una vivienda<sup>19</sup>. La experiencia chilena se considera el modelo que ha inspirado a otros países<sup>20</sup> y se ha duplicado ampliamente en América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y la República Bolivariana de Venezuela)<sup>21</sup>. Fuera de América Latina, el enfoque centrado en las donaciones y los subsidios de capital se ha aplicado en gran escala en Sudáfrica desde 1994<sup>22</sup>.

14. No obstante, 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.

15. También han surgido problemas en relación con la ubicación de las viviendas, lo cual en algunos casos exacerba la exclusión y la segregación. En algunos países, como Chile, se construían viviendas subvencionadas en la periferia urbana en que los costos de tierras eran más bajos, pero que carecían de la infraestructura suficiente, escuelas, servicios de salud, transporte y oportunidades de empleo, y que se caracterizaban por la mala habitabilidad<sup>23</sup>.

16. De conformidad con los artículos 2 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y desde la perspectiva de los derechos humanos, los gobiernos deben utilizar con eficacia los recursos disponibles a fin de garantizar el goce del derecho a una vivienda adecuada, en particular asignando prioridad a los más pobres. Esa obligación implica más que un techo, ya que el derecho a una vivienda conlleva un conjunto de servicios e instalaciones que garantizan un nivel

<sup>19</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; véase también ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean* (Nairobi, 2011), pág. 57.

<sup>20</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>21</sup> Respuestas recibidas de El Salvador, Guatemala, México y Venezuela (República Bolivariana de) al cuestionario; 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>22</sup> Comisión Financiera y Fiscal de Sudáfrica, “Building an inclusionary housing market: shifting the paradigm for housing delivery in South Africa— for an equitable sharing of national revenue” (enero de 2012).

<sup>23</sup> Pablo Trivelli y Compañía, “Urban structure, land markets and social housing in Santiago, Chile”, (enero de 2010). Véase también Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes eds., *Los Con Techo: Un Desafío para la Política de Vivienda Social* (Santiago, Ediciones SUR, 2005); ONU-Hábitat, *Housing Finance Mechanisms in Mexico* (Nairobi, 2011); Fernando Jiménez-Cavieres, “Chilean housing policy: a case of social and spatial Exclusion?”, tesis doctoral preparada para la Universidad Técnica de Berlín, 2006.

de vida adecuado. Los enfoques basados en las donaciones y los subsidios de capital se han centrado exclusivamente en reducir los déficits cuantitativos de viviendas sin incorporar adecuadamente una perspectiva de los derechos humanos. En ese sentido han dejado de lado los aspectos más amplios de la habitabilidad, ubicación, disponibilidad de servicios e infraestructura y no discriminación. Como se ha señalado, las nuevas existencias de viviendas subvencionadas muchas veces crean un problema de vivienda mayor: “el problema de los ‘con techo’”<sup>24</sup>.

### C. Microfinanciación de la vivienda

17. Hasta la década de 1980, los habitantes de los barrios marginales y los pobres del medio urbano no habían sido destinatarios de servicios financieros<sup>25</sup>. No obstante, en la década de 1980 los inversores financieros privados se convencieron de que los pobres eran “financiables”<sup>26</sup> y en los últimos diez años se ha iniciado un número cada vez mayor de programas de microfinanciación que ofrecen préstamos a los hogares de bajos ingresos<sup>27</sup>. Los préstamos de microfinanciación de la vivienda son de menor cuantía que los hipotecarios, se otorgan por plazos más breves<sup>28</sup> y se usan principalmente para sufragar mejoras progresivas de la vivienda (por ejemplo, la construcción de instalaciones sanitarias) y ampliaciones de una vivienda existente<sup>29</sup>.

18. La mayoría de las iniciativas de microfinanciación de la vivienda se originan en los países en desarrollo y los mercados emergentes, América Latina<sup>30</sup>, Asia y, en menor grado, en África<sup>31</sup>. Aunque los tipos de interés de los organismos de microfinanciación suelen ser inferiores a los de los prestamistas informales, son

<sup>24</sup> Véase Rodríguez y Sugranyes, *Los Con Techo* (véase la nota al pie 3).

<sup>25</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; véase también ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005* (Nairobi, Earthscan, 2005), págs. 99 y 100.

<sup>26</sup> 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; 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.

<sup>27</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter* (véase la nota al pie 25), págs. 103 y 104, 106 a 112; véase también *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>28</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* (Bethesda, Estados Unidos, Development Alternatives, mayo de 2000).

<sup>29</sup> 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>30</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, *Financing Urban Shelter*, pág. 106 (véase la nota al pie 25).

<sup>31</sup> FinMark Trust, *Scoping the demand for housing microfinance in Africa: status, opportunities and challenges* (2009); véase también 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.

muy superiores (entre el 20% y el 50%)<sup>32</sup> a los que cobran las instituciones financieras formales y tienen plazos de vencimiento mucho más cortos. 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 y aumentando el tipo de interés<sup>33</sup>. 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 tipo de interés inicial<sup>34</sup>. Por consiguiente, cabe preguntarse si la microfinanciación de la vivienda fomenta la asequibilidad de esta para los pobres de zonas urbanas o si en algunos casos lleva a un mayor endeudamiento.

19. 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 otras cuestiones importantes del derecho a una vivienda adecuada, como la seguridad de la tenencia, la ubicación, la infraestructura y la disponibilidad de servicios.

#### D. Resumen

20. 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 para los grupos de ingresos elevados o medios. Las políticas de financiación de la vivienda con frecuencia discriminan 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. Al mismo tiempo, las políticas de financiación de la vivienda suelen centrarse únicamente en el acceso a la vivienda y no abordan en forma efectiva y completa los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada, a saber: la ubicación, el acceso a la infraestructura y los servicios, la habitabilidad, la adaptación a las necesidades culturales y la seguridad de la tenencia. En el macronivel, la aplicación desproporcionada de estas políticas ha contribuido a la inestabilidad de los precios y a las crisis actuales de la asequibilidad y disponibilidad de la vivienda.

21. En cambio, algunos países que han adoptado una política de vivienda más equilibrada al alentar distintas formas de tenencia, como Alemania, Austria y Suiza, han sufrido en menor grado los efectos de las crisis inmobiliarias recientes. Según Estadísticas sobre vivienda de la Unión Europea de 2010 y Eurostat de 2010, el 40% de la población en Austria alquila la vivienda y el 56% posee vivienda propia, en tanto que el 54% de la población en Alemania y el 56,1% en Suiza alquilan la vivienda. Estos ejemplos demuestran que la división entre las diversas formas de tenencia y las políticas de vivienda no es una opción “natural” o necesaria sino que, más bien, se ve influenciada por la intervención y reglamentación estatal del sector de la vivienda por medio de la utilización de sus recursos disponibles, así como de

<sup>32</sup> ONU-Hábitat, *Housing for All* (véase la nota al pie 25), pág. 19.

<sup>33</sup> *Ibid.*, págs. 23 a 25.

<sup>34</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.

la legislación y las políticas, incluidas las medidas fiscales, impositivas y las subvenciones.

22. En las secciones siguientes se examinan otras opciones de política de vivienda para los pobres de zonas urbanas que mayormente los Estados han pasado por alto en los últimos años, es decir, el alquiler y la tenencia colectiva, y se analiza la compatibilidad de estas con la promoción del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza.

### III. Otras opciones de política de vivienda para los pobres de zonas urbanas

#### A. Alquiler de viviendas

##### 1. Viviendas públicas y sociales de alquiler

23. Como se señaló anteriormente en el informe, la disponibilidad de vivienda pública de alquiler en muchos países desarrollados ha disminuido considerablemente o ha desaparecido por completo. La mayoría de los países en desarrollo nunca tuvieron un patrimonio de vivienda pública importante, y los que lo tuvieron lo privatizaron. Una excepción parcial es la República de Corea, donde en 2002 el Gobierno anunció un plan de construcción de un millón de viviendas públicas de alquiler para el decenio siguiente<sup>35</sup>. Recientemente se han adoptado iniciativas semejantes en Indonesia como parte del programa nacional de construcción de 1.000 torres, algunas de las cuales estaban destinadas a apartamentos públicos de alquiler de bajo costo (*rusunawa*), aunque los resultados obtenidos han sido diversos<sup>36</sup>.

24. En los últimos años algunos gobiernos han recurrido a organizaciones sin fines de lucro para proporcionar viviendas a los pobres y limitar la participación estatal en el sector de la vivienda. Estas instituciones incluyen desde organizaciones de beneficencia y asociaciones de vivienda hasta organismos educacionales. No obstante, el sector de la vivienda social es importante solo en unos pocos países, principalmente de Europa Occidental. De resultas de los recortes de financiación de viviendas públicas y la actual crisis económica y financiera mundial, están aumentando las listas de espera de vivienda social, y la provisión de vivienda asequible no alcanza para responder a la demanda. En Inglaterra las listas de espera aumentaron en un 76% entre 2000 y 2011<sup>37</sup>; en Francia hay 1,2 millones de inscriptos en listas de espera de vivienda social y en Italia hay 630.000<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> R. Ronald y M-Y Jin, "Homeownership in South Korea: examining sector underdevelopment", *Urban Studies*, núm. 47, núm. 1, págs. 2367 a 2388.

<sup>36</sup> Según la respuesta de Indonesia al cuestionario. Véase también <http://www.en.indonesiainancetoday.com/read/30632/Govt-Fails-to-Meet-Rusunawa-Construction-Target>.

<sup>37</sup> Departamento de Comunidades y Gobierno Local, familias que están en listas de espera de vivienda de las autoridades locales. Puede consultarse en <http://www.communities.gov.uk/housing/housingresearch/housingstatistics/housingstatisticsby/rentalsettings/livables/> (cuadro 600).

<sup>38</sup> Pittini, "Housing affordability in the EU" (véase la nota al pie 7), pág. 8.

## 2. Alquileres privados

25. Pese a la disminución del apoyo al alquiler de viviendas, en valores absolutos el número de inquilinos en todo el mundo está aumentando. En total unos 1.200 millones de personas (aproximadamente una tercera parte de la población urbana y una sexta parte de toda la población mundial)<sup>39</sup> viven en alojamiento alquilado, la gran mayoría en pueblos y ciudades. En muchos países de Europa el sector de los alquileres privados, incluido el sector informal, está desempeñando un papel cada vez más importante para los pobres, debido al acceso insuficiente a la vivienda social y mayores limitaciones en el acceso a la propiedad<sup>40</sup>. En los países en desarrollo la mayor proporción de arrendatarios se encuentra en las zonas urbanas de África, y en Asia aproximadamente una tercera parte de la población urbana alquila la vivienda<sup>41</sup>.

26. El alquiler de vivienda ofrece diversas opciones a las familias de bajos ingresos en lo que se refiere a ubicación, mejor movilidad (en particular en relación con las oportunidades de empleo) y flexibilidad en cuanto al tipo de vivienda (unidades más pequeñas o compartidas, no disponibles en otras formas de tenencia)<sup>42</sup>. El alquiler permite a los hogares de bajos ingresos evitar el riesgo del precio de la vivienda, la deuda y la exposición a la baja de los valores de capital, y tiene menores costos de transacción que la propiedad de la vivienda<sup>43</sup>. El alquiler de la vivienda también proporciona una fuente de ingresos adicional a los pequeños propietarios de viviendas de bajos ingresos, que puede constituirse en una red de protección contra el empleo precario o en una forma de pensión tras la jubilación y en la vejez. Esto reviste importancia especial en el caso de los asentamientos de bajos ingresos. No obstante, los reglamentos de planificación y las normas de construcción estrictas suelen desalentar la construcción de ampliaciones a la vivienda con fines de alquiler<sup>44</sup>.

27. Actualmente el acceso de los hogares pobres a la vivienda de alquiler se ve obstaculizado por los costos, principalmente como resultado del aumento del precio de los alquileres y la escasez de viviendas de alquiler asequibles<sup>45</sup>. Un número creciente de familias en Europa se enfrenta con dificultades para pagar el alquiler (el 3,8% de los europeos y el 8,6% de las personas cuyos ingresos son inferiores al

<sup>39</sup> *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*.

<sup>40</sup> *Towards a Sustainable Private Rented Sector - the Lessons from Other Countries*, Kath Scanlon y Ben Kochan, eds. (Londres, London School of Economics, 2011), pág. 8; véase también Peter A. Kemp, "Low-income tenants in the private rental housing market", *Housing Studies*, vol. 26 (2011) págs. 1019 a 1021. Por ejemplo, en 2007 una de cada ocho familias en Inglaterra alquilaban su vivienda de propietarios particulares, en tanto que casi una cuarta parte de las personas que vivían en la pobreza lo hacían.

<sup>41</sup> Sunil Kumar, "The research-policy dialectic – a critical reflection on the virility of landlord-tenant research and the impotence of rental housing policy formulation in the urban Global South", *City*, vol. 15, núm. 6 (2011) págs. 662 a 664.

<sup>42</sup> *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (véase la nota al pie 40), pág. 12.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 139.

<sup>44</sup> Sunil Kumar, "Room for manoeuvre: tenure and the urban poor in India", documento presentado en el segundo Simposio sobre investigación urbana, 15 a 17 de diciembre de 2003 (Banco Mundial, Washington, D.C.); véase también ONU-Hábitat, *Shelter Provision and Employment Generation*, (Ginebra, 1995).

<sup>45</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) "Housing markets and structural policies in OECD countries", documento de trabajo núm. 863 del Departamento de Economía de la OCDE (enero de 2011).

60% de la mediana del ingreso nacional)<sup>46</sup>. Los problemas relativos a la asequibilidad de los alquileres están más generalizados en los países en desarrollo en que hay aun menos disponibilidad de vivienda de alquiler. La relación entre alquiler e ingreso en las ciudades africanas duplica, o más, la de las ciudades con ingresos altos, y representa el 39,5% de los ingresos<sup>47</sup>.

28. Por consiguiente, se necesita aumentar en forma considerable la oferta de vivienda privada de alquiler para contribuir al empoderamiento de los inquilinos de bajos ingresos en el mercado de alquileres y así mitigar los problemas de asequibilidad<sup>48</sup>. Además, es necesario adoptar políticas relacionadas con la demanda para aumentar la asequibilidad del sector de los alquileres para los pobres. Aunque la mayoría de los gobiernos han centrado sus iniciativas en el incremento de la propiedad individual de la vivienda, hay algunos buenos ejemplos de políticas basadas en la oferta y la demanda destinadas a estimular el sector de los alquileres privados en pequeña escala y aumentar la asequibilidad de los alquileres para las familias de bajos ingresos<sup>49</sup>. Estas intervenciones incluyen la tributación, los subsidios directos e indirectos y la reglamentación<sup>50</sup>. Las políticas del Estado respecto del sector informal también afectan la accesibilidad de los más pobres al alquiler de viviendas.

### 3. Tributación y subvenciones basadas en la oferta

29. El trato tributario de la inversión en alquiler privado es un factor fundamental ya sea de estimulación (Alemania, Australia, Francia, Nueva Zelandia y Países Bajos) o desaliento de este (Estados Unidos y Canadá)<sup>51</sup>. La tributación impuesta a otras opciones de inversión en bienes inmuebles también influye en el sector de los alquileres: favorecer la deducción o exención impositiva de la propiedad de la vivienda (incluida la desgravación de las ganancias de capital y la deducción

<sup>46</sup> Pittini, "Housing affordability in the EU" (véase la nota al pie 7), pág. 8; véase también Kemp, "Low-income tenants" (véase la nota al pie 40), págs. 1026 y 1029.

<sup>47</sup> ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (véase la nota al pie 4), pág. 24.

<sup>48</sup> *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (véase la nota al pie 40), pág. 146.

<sup>49</sup> En la mayoría de los países casi todos los propietarios de viviendas de alquiler operan en pequeña escala. Véase J. Rugg y D. Rhodes, "The private rented sector: its contributions and potential", (Centre for Housing Policy, Universidad de York, 2008). Por ejemplo, en Chile el 80% de los propietarios tienen una vivienda y otro 10% poseen dos. Los inversores comerciales de viviendas de alquiler solo son importantes en unos pocos países, entre ellos los Estados Unidos, Suiza (en que los fondos de pensión cumplen una función importante porque tienen la obligación de incluir bienes inmuebles como parte de su cartera y los edificios de apartamentos de alquiler son un activo popular entre los administradores de fondos de pensiones) y la Federación de Rusia (en que el proceso de privatización creó un grupo importante de propietarios de viviendas de alquiler, las antiguas empresas industriales que construyeron viviendas para sus empleados. Véase también J. Hegedüs, M. Lux, y N. Teller, *Social Housing in Transition Countries* (Oxon, Routledge, 2012).

<sup>50</sup> Steve Pomeroy, *Private Rental Policies and Programs: Review of the International Experience*, (Ottawa, 1999), pág. 107; véase también Steve Pomeroy y Marc Godbout, "Development of the rental housing market in Latin America and the Caribbean", documento de debate del Banco Interamericano de Desarrollo (2011), págs. 10 y 11.

<sup>51</sup> Pomeroy y Godbout, "Development of the rental housing market" (véase la nota al pie 50), pág. 19; véase también Australian Housing and Urban Research Institute, "What makes a landlord decide to invest and dis-invest in private rental housing?" (mayo de 2010).

tributaria de los intereses hipotecarios), la estimula y reduce la atracción de la inversión en propiedades de alquiler<sup>52</sup>.

30. Algunos países de Europa (como los Países Bajos y Suecia) emplean un sistema de subsidios de alquiler para estimular a los promotores de alquiler de viviendas o los propietarios particulares mediante programas de intereses reducidos<sup>53</sup>. El plan de concesión de subsidios de larga data de Alemania tanto para el sector de la vivienda social como de los inversores privados, sentó las bases de un gran mercado privado de alquiler de viviendas.

31. En Austria, una combinación sostenida de políticas basadas en la oferta se ha traducido en una gran disponibilidad de viviendas a precios de alquiler razonables destinadas a grupos de ingresos medios, y a grupos de menores ingresos en condiciones más favorables, previa comprobación de los medios de vida. Mediante el suministro de terrenos para la construcción a precios reducidos, subvenciones, créditos públicos e inversiones que son objeto de un trato fiscal favorable, los gobiernos federales, regionales y municipales han promovido estratégicamente la construcción de viviendas de alquiler de rentabilidad limitada y costos máximos, en respuesta a las necesidades de una gran diversidad de familias, incluidas las de bajos ingresos<sup>54</sup>.

#### 4. Subvenciones basadas en la demanda

32. Algunos países han ejecutado programas de asistencia para el pago de alquileres en respuesta a los problemas de asequibilidad (véase [A/HRC/13/20/Add.4](#), párrs. 10 y 25)<sup>55</sup>. No obstante, los datos indican que estas iniciativas, a menos que estén acompañadas de otras políticas de reglamentación de los mercados y asistencia a los beneficiarios de subvenciones de vivienda, no bastan para suministrar viviendas de alquiler suficientes y asequibles a familias de bajos ingresos. En los países en que la oferta de alquiler es limitada, los planes de subsidios de alquiler en realidad llevan a un incremento de los precios de alquiler<sup>56</sup> y a la escasez de viviendas de alquiler disponibles para las personas de bajos ingresos<sup>57</sup>. Las familias de bajos ingresos que perciben prestaciones de vivienda con frecuencia se enfrentan con dificultades para encontrar y mantener un alojamiento habitable en lugares adecuados con acceso a los servicios, pese al mayor poder adquisitivo, debido al bajo valor de las prestaciones (en razón del incremento del precio de los alquileres) y la discriminación contra los grupos vulnerables en el

<sup>52</sup> Pomeroy y Godbout, “Development of the rental housing market” (véase la nota al pie 50), pág. 20.

<sup>53</sup> Según la respuesta recibida de Eslovaquia el cuestionario sobre la seguridad de la tenencia enviado por la Relatora Especial el 22 de marzo de 2013.

<sup>54</sup> Wolfgang Amann, Julie Lawson y Alexis Mundt, “Structured finance allows for affordable rental housing in Austria”, *Housing Finance International*, vol. 23, núm. 3 (junio de 2009), pág. 14.

<sup>55</sup> Según la respuesta recibida de Finlandia al cuestionario sobre la seguridad de tenencia enviado por la Relatora Especial el 22 de marzo de 2013. En algunos países las prestaciones de vivienda se otorgaron mediante vales, un método que se viene utilizando en los Estados Unidos y el Reino Unido desde hace muchos años. Véase L. Winnick “The triumph of housing allowance programs: how a fundamental policy conflict was resolved”, *Cityscape*, vol. 1, núm. 1 (septiembre de 1995), págs. 95 a 121.

<sup>56</sup> “Housing Benefit cuts”, *Crisis Policy Briefing*, mayo de 2012. Puede consultarse en <http://www.crisis.org.uk/data/files/publications/Crisis%20Briefing%20-%20Housing%20Benefit%20cuts.pdf>, pág. 9.

<sup>57</sup> Dugald Monro, “Public rental housing policy: learning the lessons from overseas”, documento de investigación núm. 6, 1997.

mercado privado de alquileres (véase [A/HRC/13/20/Add.4](#), párrs. 17 a 26)<sup>58</sup>. Además, la comprobación de los medios de vida para obtener las prestaciones de vivienda suele ser un proceso complicado, no siempre se selecciona eficazmente a los destinatarios y los procedimientos de asignación favorecen las prácticas corruptas<sup>59</sup>. Se han criticado las rigurosas restricciones impuestas a las prestaciones de vivienda basadas en los niveles de ingresos por no llegar a todos los beneficiarios previstos (por ejemplo, en Inglaterra solo el 40% de los inquilinos privados que viven en la pobreza perciben la prestación de vivienda)<sup>60</sup>. Además, los importantes recortes de las prestaciones de vivienda que actualmente están aplicando diversos países como parte de medidas de austeridad recientes probablemente agraven el problema (véase [A/67/286](#), párr. 32)<sup>61</sup>.

33. Por otra parte, el costo de las subvenciones para las familias de bajos ingresos es considerablemente inferior al de las subvenciones para la vivienda propia. Además, para las familias con ingresos muy bajos e inestables, las subvenciones de alquiler pueden constituir una alternativa preferible a la propiedad de la vivienda. Por ejemplo, la investigación que se llevó a cabo en el Brasil ha demostrado que los hogares de muy bajos ingresos suelen vender sus viviendas particulares, en particular las que están muy mal ubicadas, y regresar a los asentamientos informales.

## 5. Legislación sobre los alquileres y control de los alquileres

34. Uno de los principales medios de garantizar la asequibilidad y tenencia de los inquilinos de bajos ingresos que tienen un contrato de alquiler privado es la legislación sobre los alquileres y la reglamentación y el control de los alquileres<sup>62</sup>. La reglamentación de los alquileres varía considerablemente según la región pero tradicionalmente incluye dos elementos principales, a) la seguridad de la tenencia mediante la fijación de la duración mínima de ocupación, así como limitaciones para el desalojo de inquilinos; y b) el control de los niveles de aumento de precios, con el objeto tanto de mantener la asequibilidad como de impedir el desalojo *de facto* por razones económicas. Los regímenes de control de los alquileres suelen establecer la cuantía y frecuencia del aumento del alquiler relacionándolo con medidas fiscales como la tasa de inflación<sup>63</sup>. Por lo general, las restricciones al aumento de los alquileres se mantienen únicamente mientras las viviendas están ocupadas por inquilinos<sup>64</sup>.

<sup>58</sup> Véase también Kemp, “Low-income tenants” (véase la nota al pie 40), pág. 1025.

<sup>59</sup> Consejo de Europa, *Housing Policy and Vulnerable Social Groups* (Estrasburgo, 2008), pág. 50.

<sup>60</sup> Dugald Monro, “Public rental housing policy” (véase la nota 57); véase también Kemp, “Low-income tenants” (véase la nota al pie 40), pág. 1032.

<sup>61</sup> Por ejemplo, en el Reino Unido (véase también Kemp, “Low-income tenants” (nota al pie 40), pág. 1022). Los recortes de financiación llevaron a la pérdida de más de 150.000 vales en los Estados Unidos entre 2005 y 2007 ([A/HRC/13/20/Add.4](#), párr. 36).

<sup>62</sup> S. I. Kalim, “Rent-control legislation and its impacts in Karachi”, en *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting*, (Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1990), págs. 186 y 188.

<sup>63</sup> Marietta Haffner, Marja Elinga y Joris Hoekstra, “Balance between landlord and tenant? A comparison of the rent regulation in the private rental sector in five countries”, documento preparado para la Conferencia Internacional sobre zonas urbanas sostenibles de 2007 de la Red Europea de Estudios sobre la Vivienda.

<sup>64</sup> Pomeroy y Godbout, “Development of the rental housing market” (véase la nota al pie 50), pág. 16.

35. Los críticos del control y la reglamentación de los alquileres afirman que estas medidas son ineficientes, distorsionan los valores del mercado, reducen la oferta de viviendas y alientan la corrupción y el mal mantenimiento de las viviendas<sup>65</sup>. La reglamentación de los alquileres también se ha criticado por no beneficiar a los hogares de bajos ingresos ya que los alquileres controlados y los arrendamientos protegidos por lo general favorecen a las personas que alquilan una vivienda desde hace muchos años, respecto de posibles nuevos inquilinos<sup>66</sup> y no hay un mecanismo que garantice que los beneficiarios del control de los alquileres sean las familias de bajos ingresos<sup>67</sup>.

36. No obstante, en algunos países, en particular Alemania, Austria y Suiza, y a lo largo de muchos decenios en algunas ciudades como Nueva York y San Francisco en los Estados Unidos (véase [A/HRC/13/20/Add.4](#), párr. 44), la reglamentación en materia de alquileres ha tenido efectos favorables en la estabilización del sector de los alquileres y el mantenimiento del acceso de los hogares de bajos ingresos a viviendas urbanas bien ubicadas<sup>68</sup>. En Suiza la inversión en alquileres se ha mantenido aunque el control de los alquileres reduce los costos de vivienda de inquilinos de larga data y la legislación impide los desalojos arbitrarios y la explotación en caso de escasez temporal de vivienda<sup>69</sup>. En Quebec (Canadá) se ha mantenido un sistema de reglamentación coherente y bien establecido, con un equilibrio adecuado entre la protección de los inquilinos y el estímulo de la inversión<sup>70</sup>. En el Uruguay el Gobierno instituyó una herramienta diferente para equilibrar los intereses de los propietarios y los inquilinos mediante un fondo que suministra garantías para cubrir los costos asociados al incumplimiento del pago de los alquileres y el pago de los servicios (Fondo de Garantía de Alquileres)<sup>71</sup>.

37. Estos ejemplos demuestran que es posible elaborar mecanismos de reglamentación de los alquileres y protección de los inquilinos que no distorsionen ni desalienten el mercado de alquileres privado sino que en realidad lo estimulen. Un mercado de alquileres bien reglamentado puede promover los objetivos de protección de los inquilinos, en particular los de bajos ingresos, y al mismo tiempo alentar el alquiler de viviendas. Por otra parte, la eliminación del control de los alquileres y la facilitación de los procedimientos de desalojo rara vez se ha traducido en una mayor inversión en el mercado de alquileres y, por el contrario, ha sesgado el mercado hacia la propiedad de la vivienda<sup>72</sup>.

<sup>65</sup> “The great Manhattan rip-off”, *The Economist* (5 de junio de 2003); véase también *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (véase la nota al pie 40), pág. 10.

<sup>66</sup> A. Malpezzi, “Rental housing in developing countries: issues and constraints”, en *Rental Housing: Proceedings of an Experts Group Meeting*, (Nairobi, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 1990), págs. 104, 113.

<sup>67</sup> S. Kumar, “Landlordism in Third World urban low-income settlements: a case for further research”, *Urban Studies* (1996), págs. 768 y 769.

<sup>68</sup> Véase *Towards a Sustainable Private Rented Sector* (véase la nota al pie 40), pág.145.

<sup>69</sup> E. Werczberger, “Home ownership and rent control in Switzerland”, *Housing Studies* vol. 12, núm. 3 (1997), págs. 337 a 353.

<sup>70</sup> Pomeroy y Godbout, “Development of the rental housing market” (véase la nota al pie 50), págs. 16 a18.

<sup>71</sup> Véase Uruguay, “El alquiler como alternativa de acceso a la vivienda”, XIX Asamblea General de Ministros y Autoridades Máximas de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe, septiembre de 2010. Véase también <http://www.mvotma.gub.uy/alquilar/garantia-de-alquiler>.

<sup>72</sup> ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Africa* (véase la nota al pie 4), pág. 50.

38. Aunque los Estados no tienen directamente la obligación de suministrar una vivienda adecuada a todos, deben brindar protección contra los abusos de los derechos humanos de terceras partes y adoptar las medidas necesarias para facultar y ayudar a las personas a gozar de sus derechos humanos. Cuando la provisión de la vivienda se transfiera a terceras partes (el mercado privado de alquileres), el Estado debería reglamentar el mercado para proteger a las personas contra los abusos de derechos humanos (como los desalojos forzosos o por razones económicas y las “burbujas” en el precio de los alquileres) y crear un entorno propicio para la realización del derecho a una vivienda adecuada, con especial atención a los más pobres y marginados<sup>73</sup>. Como lo indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los párrafos 8 c) y 17 de su Observación general núm. 4, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

## 6. Alquiler informal de viviendas privadas

39. El acceso a terrenos urbanos para la vivienda, especialmente terrenos provistos de servicios, es uno de los principales problemas a los que hacen frente los países en desarrollo. El acceso informal a la tierra, cada vez más mediante contratos de alquiler, se está convirtiendo en una de las principales formas de que los pobres puedan acceder a una vivienda asequible. Por consiguiente, una gran proporción de propietarios en países en desarrollo alquilan viviendas de manera informal en asentamientos irregulares<sup>74</sup>.

40. Existen diversos mercados secundarios de alquiler<sup>75</sup>, como el de habitaciones en casas de inquilinato de distritos urbanos pobres, casas de inquilinato construidas expresamente, habitaciones en asentamientos informales, alquiler de tierras para la construcción de viviendas de alquiler, o construcción de viviendas en el patio de casas. La tendencia es especialmente notoria en América Latina en que los propietarios amplían sus hogares informalmente para alojar inquilinos a fin de incrementar sus ingresos<sup>76</sup>. En algunos países de África Subsahariana, es común tomar inquilinos sin modificar la estructura existente<sup>77</sup>. La transformación de viviendas construidas por el gobierno para incorporar unidades de alquiler está generalizada en África Septentrional y África Subsahariana<sup>78</sup>. En Asia, los

<sup>73</sup> Véase Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos, Naciones Unidas (A/HRC/17/31, anexo); véase también el informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento (A/HRC/15/31, párrs. 18 a 21).

<sup>74</sup> ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Africa*, (véase la nota al pie 4), págs. 27, 28 y 37.

<sup>75</sup> Kumar, “The research-policy dialectic” (véase la nota al pie 41) pág. 664.

<sup>76</sup> C. Escallón, *Arrendamiento Alternativa Habitacional y Vivienda Popular en Colombia*, Universidad de los Andes y Alcaldía Mayor de Bogotá; véase también A. G. Gilbert y otros, *In Search of a Home: Rental and Shared Housing in Latin America* (UCL Press y University of Arizona Press, 1993).

<sup>77</sup> M. Grant, “Lodging as a migrant economic strategy in urban Zimbabwe”, *Development Southern Africa*, vol. 24, núm. 1, (marzo de 2007), págs. 77 a 90; P. Amis, y P. Lloyd (eds.) *Housing Africa's Urban Poor*, (Manchester University Press, 1990); ONU-Hábitat, *Quick Guides for Policy Makers on Housing the Poor in African Cities 7 –Rental Housing– A Much Neglected Housing Option for the Poor* (Cities Alliance, 2011); M. Huchzermeyer, “Tenement city: the emergence of multi-storey districts through large-scale private landlordism in Nairobi”, *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 31 (2007), págs. 714 a 732.

<sup>78</sup> ONU-Hábitat, *Affordable land and housing in Africa* (véase la nota al pie 4), pág. 48; véase también L. Bank, “The rhythms of the yards: urbanism, backyards and housing policy in South

alquileres informales varían desde edificios de apartamentos no autorizados que albergan a trabajadores migratorios en las “aldeas urbanas” de China hasta parcelas alquiladas en algunas ciudades de la India y Tailandia en que los inquilinos construyen su propia vivienda<sup>79</sup>. Casi todas esas opciones, que no se tienen en cuenta en las reglamentaciones, ofrecen condiciones muy precarias a los inquilinos.

41. La mayoría de los propietarios que alquila viviendas de manera informal carece de permisos de construcción, no da contratos escritos<sup>80</sup>, no cumple la legislación ni las disposiciones sobre alquileres e impuestos, y en la mayoría de los casos desconoce (al igual que sus inquilinos) la legislación pertinente en vigor<sup>81</sup>.

42. El sector de los alquileres informales es un componente fundamental del sector de la vivienda en los países en desarrollo y actualmente también está creciendo en muchas ciudades de Europa<sup>82</sup>, colmando una laguna creada por las políticas de vivienda actuales que no reflejan adecuadamente las necesidades de vivienda de los hogares de bajos ingresos. Lamentablemente, los programas para mejorar los barrios marginales mayormente han hecho caso omiso de los efectos en los inquilinos y a veces hasta han pasado por alto el hecho de que en la mayoría de los asentamientos a los que estaban dirigidos los programas había inquilinos<sup>83</sup>. En algunos casos los programas de mejora incluso prohíben a los propietarios alquilar las viviendas mejoradas<sup>84</sup>. Estas situaciones son incompatibles con la obligación de los Estados de promover el derecho a una vivienda adecuada, entre otras cosas facilitando las iniciativas de “autoayuda” de los grupos en situación desfavorecida<sup>85</sup>. No obstante, hay algunos ejemplos fiables de programas que incluyen subsidios directos y préstamos en condiciones favorables para los propietarios que necesitan hacer

---

Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 25, núm. 2 (2007), págs. 205 a 228; O. Crankshaw, A. G. Gilbert y A. Morris “Backyard Soweto”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, núm. 4 (2000), págs. 841 a 857.

<sup>79</sup> Kumar “Landlordism in Third World urban low-income settlements” (véase la nota al pie 67), págs. 753 a 782; Kumar, “Room for manoeuvre” (véase la nota al pie 44).

<sup>80</sup> En el Uruguay, en tanto el 79% de los inquilinos en Montevideo tenía un contrato escrito en 2006, el 21% solo había celebrado acuerdos orales, véase L. Macellaro “Estudio sobre el mercado de viviendas de alquiler en Uruguay”, Montevideo, 2010; “Caracterización del mercado de arrendamientos urbano para el segmento de la población de bajos ingresos: informe final de resultados”, realizado para el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ONU-Hábitat y First Initiative. (Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, 2007). En Tailandia, solo una minoría, el 45%, tiene un contrato escrito. Véase también M. Morange, “Backyard shacks: the relative success of this housing option in Port Elizabeth”, *Urban Forum* núm. 13, págs. 3 a 25.

<sup>81</sup> J. E. Torres, “Estudio sobre el mercado de arrendamiento de vivienda en Colombia: informe final” (Bogotá, 2011), pág. 12.

<sup>82</sup> Emily Kelling y otros. “London’s backyard informality”, documento para un taller presentado en una conferencia del Comité de investigación 43 (La vivienda y el medio urbano) de la Asociación Internacional de Sociología – Conferencia RC43, Amsterdam, 10 a 12 de julio de 2013.

<sup>83</sup> Kumar, “The research-policy dialectic” (véase la nota al pie 41) pág. 668.

<sup>84</sup> E. Rojas, ed., *Construir ciudades: Mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010); véase también F. Magalhães, y F. di Villarosa, eds., *Urbanización de favelas: Lecciones aprendidas en Brasil*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2012.

<sup>85</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4, párr. 10.

reparaciones a sus viviendas y propietarios que desean ampliar sus casas para alojar a nuevos inquilinos<sup>86</sup>.

## 7. Resumen

43. Mientras que incrementar el acceso a la propiedad de las familias de bajos ingresos por medio del crédito ha dado lugar a un exceso de endeudamiento y a una crisis de la vivienda, las viviendas de alquiler encierran el potencial de promover diversas opciones más asequibles, así como de reducir el riesgo financiero y facilitar una mayor movilidad.

44. La vivienda adecuada debe estar en un lugar de fácil acceso para el empleo y los servicios públicos. Esto es especialmente pertinente para los hogares de bajos ingresos pues los gastos de viajar al trabajo pueden imponer demandas excesivas en presupuestos de por sí limitados<sup>87</sup>. Con el apoyo de la intervención estatal mediante subsidios de alquiler a hogares de bajos ingresos, la provisión de tierras del Estado para alquiler a familias de bajos ingresos y otras medidas, el sector privado de alquileres tiene potencial para promover el acceso a una vivienda adecuada mejor ubicada a familias de bajos ingresos en entornos urbanos.

45. Para los hogares de bajos ingresos, garantizar un alto grado de seguridad de tenencia en el mercado privado de alquiler es sumamente importante, pues los inquilinos pobres no pueden permitirse hacer frente a los gastos del cambio de vivienda o la impugnación de los desalojos, ni tampoco competir en un mercado privado de alquiler totalmente desregulado (aun si perciben prestaciones de vivienda). Por consiguiente, también es necesario garantizar que se respeten la reglamentación y rendición de cuentas, para prevenir los desalojos *de facto* por motivos económicos y permitir el acceso de las familias de bajos ingresos a viviendas de alquiler asequibles en zonas urbanas bien ubicadas.

46. Los datos indican que los subsidios tanto basados en la demanda como en la oferta para el sector privado de alquileres son más rentables y menos costosos que los subsidios para la propiedad de vivienda y, por consiguiente, más compatibles con la obligación de los Estados de asignar la mayor cantidad de recursos disponibles a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Se necesita un sistema de prestaciones de vivienda reglamentado y eficaz para garantizar diversos aspectos del derecho a una vivienda adecuada, incluida la asequibilidad, la no discriminación y la habitabilidad, al tiempo que se mejoran las oportunidades de las personas para ejercer otros derechos humanos, como el derecho al trabajo, a la educación y a la salud. Además, el sector privado de alquileres (tanto formal como informal) está orientado en mayor grado a familias de bajos ingresos (en comparación con los sistemas de financiación de la vivienda que ayudan principalmente a las familias de ingresos medios) y por consiguiente puede ayudar a los Estados a cumplir su obligación de otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables. En consecuencia, las políticas y la

---

<sup>86</sup> Como el plan terrazas ejecutado en la década de 1970 en Colombia. Véase T. Johnson, "Upward filtering of housing stock: a study of upward filtering of housing stock as a consequence of informal settlement upgrading in developing countries", *Habitat International*, núm. 11, págs. 173 y 187.

<sup>87</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 4, párr. 8 f).

legislación, no deben estar destinadas a beneficiar a los grupos sociales más favorecidos a expensas de los demás<sup>88</sup>.

## B. Formas de tenencia colectivas

47. La propiedad común es un régimen que asigna un conjunto de derechos de propiedad a un grupo. Estos derechos pueden incluir la propiedad de la vivienda, la gestión, el uso, el intercambio y el acceso a recursos compartidos<sup>89</sup>. El término “régimen de propiedad común” se refiere a un conjunto de instituciones, reglamentaciones y prácticas de gestión sujetas a la adopción de medidas colectivas. Estos regímenes son diferentes de la tenencia comunitaria, que se refiere más ampliamente a sistemas de propiedad de base comunitaria en que alguna forma de autoridad colectiva (por ejemplo, una familia extensa, un clan u otra agrupación social) tiene derechos de asignación de la tierra<sup>90</sup>. Esta sección tratará de las disposiciones de tenencia común de bienes inmuebles en entornos urbanos que se han adoptado en los últimos años, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

### 1. Sistemas de cooperativas de vivienda

48. Una cooperativa de vivienda es una asociación jurídica formada con el objeto de suministrar en forma continua viviendas a sus miembros. Es de propiedad de sus miembros, que la mantienen y controlan<sup>91</sup>. Las cooperativas de vivienda se basan en la propiedad y gestión colectivas y pueden asumir diversas formas, a saber, las cooperativas de propiedad (que son dueñas de las viviendas, en tanto que los miembros son dueños de acciones en la cooperativa), las cooperativas de alquiler (en que los miembros pagan un alquiler a la cooperativa), las cooperativas de finanzas (en que la cooperativa otorga préstamos a los miembros para la construcción o reparación de viviendas) y las cooperativas de construcción (que ejecutan obras de construcción y urbanización a favor de los miembros). Algunas cooperativas combinan dos o más de esas funciones<sup>92</sup>.

49. El modelo clásico de cooperativa ha evolucionado principalmente en Europa, y el modelo de cooperativa escandinavo, establecido en 1923, es uno de los más influyentes. En Suecia la vivienda cooperativa representaba el 22% de todas las viviendas en 2011<sup>93</sup>. Las organizaciones cooperativas suecas recibieron

<sup>88</sup> *Ibid.*, párr. 11.

<sup>89</sup> C. Hess, y E. Ostrom, “A framework for analysing the microbiological commons”, *International Social Science Journal*, núm. 58, págs. 335 a 349; véase también A. Fuys y otros, “Securing common property regimes in a globalizing world: synthesis of 41 case studies on common property regimes from Asia, Africa, Europe and Latin America” (Roma, Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, 2008), pág. 82.

<sup>90</sup> J. W. Bruce, *Legal Bases for the Management of Forest Resources as Common Property* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1999); véase también Fuys y otros, “Securing common property regimes” (véase la nota al pie 89).

<sup>91</sup> Confederación Nacional de Cooperativas, “Cooperatives in housing –starting housing projects– a guide for cooperatives starting a housing project”, Filipinas, 2004.

<sup>92</sup> Sukumar Ganapati, “Enabling housing cooperatives: policy lessons from Sweden, India and the United States”, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 34, núm. 2 (2010), págs. 365 y 368.

<sup>93</sup> S. Moreau, y A. Pittini, *Profiles of a Movement: Co-operative Housing Around the World* (CECODHAS Housing Europe, 2012).

considerable apoyo del Estado desde la década de 1950, cuando los subsidios de vivienda se aplicaron por igual a todas las formas de tenencia, incluidas las cooperativas<sup>94</sup>. La legislación sueca<sup>95</sup> suministra un marco jurídico claro para el funcionamiento de las cooperativas de vivienda al definir la condición jurídica de las organizaciones pertinentes, como la Asociación de Ahorro y Construcción de Inquilinos (HSB) y la organización de vivienda cooperativa conocida como *Riksbyggen*, así como de las asociaciones de propietarios e inquilinos. Las propias asociaciones adoptan las normas y reglamentaciones adicionales, con la aprobación de la mayoría de los inquilinos.

50. En América Latina un ejemplo que ha tenido éxito en el ámbito de las cooperativas de vivienda a escala nacional es el de las cooperativas de ayuda mutua del Uruguay, promovidas por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua. La legislación del Uruguay reconoce que la tenencia colectiva y la reglamentación de las cooperativas de vivienda están contempladas en la Ley General de Cooperativas de 1992. Desde 1965, se han consolidado en el Uruguay unas 600 cooperativas de la Federación y aproximadamente 20.000 familias viven en casas y apartamentos construidos por medio de la ayuda mutua. En los últimos 20 años se han instituido y adaptado en 14 países de América Latina y el Caribe cooperativas de ayuda mutua, por medio de diversas iniciativas<sup>96</sup>.

51. Los fondos comunitarios, desarrollados en África y Asia, son una forma reciente de cooperativas que combina la financiación y la construcción<sup>97</sup>. Estos fondos funcionan mediante préstamos o ahorros grupales con el objeto de ayudar a las comunidades a financiar la regularización y adquisición de tierras, la provisión de infraestructura y servicios, y la mejora de viviendas<sup>98</sup>. Entre 2009 y 2011 el programa de la Coalición Asiática para la Acción Comunitaria promovió fondos comunitarios en Asia, que permitieron ejecutar 111 proyectos de vivienda en 15 países, por un costo total de casi 4 millones de dólares de los Estados Unidos; se celebraron acuerdos colectivos en relación con 36 de los proyectos<sup>99</sup>.

52. Una organización colectiva permite a las cooperativas ejecutar proyectos complejos de vivienda e infraestructura, que de lo contrario no serían posibles para hogares individuales. Los fondos comunitarios prestan apoyo financiero y técnico para la compra de parcelas y la infraestructura comunitaria (carreteras, drenaje, agua y saneamiento)<sup>100</sup>. El proceso suele incluir negociaciones con otros interesados,

<sup>94</sup> No obstante, en los últimos años se ha debilitado el apoyo estatal a las viviendas cooperativas como parte del proceso de conversión de la vivienda en un artículo de consumo. Véase Sukumar, “Enabling housing cooperatives” (véase la nota al pie 92), pág. 374.

<sup>95</sup> Ley de viviendas cooperativas de 1991, Ley de sociedades cooperativas de 1987 y Ley de propietarios e inquilinos de 1930.

<sup>96</sup> M. Solanas, “La transferencia del cooperativismo uruguayo de vivienda por ayuda a otras latitudes: una experiencia de cooperación internacional”, *Revista Vivienda Popular de la Facultad de Arquitectura de Montevideo*, 2011.

<sup>97</sup> Según la respuesta recibida de Tailandia al cuestionario sobre seguridad de la tenencia enviado por la Relatora Especial el 22 de marzo de 2013, en la que se hace referencia al Programa nacional de vivienda colectiva Baan Mankong que benefició a 600.000 familias entre 2003 y 2007.

<sup>98</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter* (véase la nota al pie 25), pág. 99.

<sup>99</sup> S. Boonyabancha, “Baan Mankong: going to scale with ‘slum’ and squatter upgrading in Thailand”, *Environment and Urbanization*, vol. 17, núm. 1 (abril de 2005); ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Asia* (Nairobi, 2011).

<sup>100</sup> ONU-Hábitat, *Financing Urban Shelter* (véase la nota al pie 25), pág. 99.

como los propietarios originales de la parcela y el gobierno<sup>101</sup>. En el modelo escandinavo, la asociación cooperativa “madre” (también conocida como “progenitora” o “secundaria”) es responsable de la evolución de la construcción de la vivienda, que luego se vende a la cooperativa “hija” (también conocida como “subsidiaria” o “primaria”). El riesgo financiero para los miembros se limita a la cooperativa “hija”<sup>102</sup>.

53. La estructura colectiva también promueve la asequibilidad y seguridad de la tenencia al facilitar préstamos o ahorros grupales o, en algunos casos, fondos de asistencia para impagos temporales de los miembros. La organización y gestión colectivas de los espacios comunes y el mantenimiento de la vivienda también es fundamental para promover la asequibilidad de los hogares de bajos ingresos<sup>103</sup>. En el modelo escandinavo, los propietarios de viviendas por lo general financian entre el 75% y el 80% del costo de la construcción de la vivienda, en tanto que el resto se sufraga mediante un préstamo tomado por la cooperativa “hija”. Los propietarios de viviendas cooperativas también se benefician de una deducción impositiva del 30% sobre los gastos de intereses ya sea de las acciones o los bienes de la cooperativa. Los inquilinos solo pueden ser desalojados por la junta directiva de la cooperativa en situaciones muy específicas. En el caso de los fondos comunitarios, las tasas de interés de los préstamos suelen ser relativamente bajas y los plazos de reembolso por lo general son largos, de hasta 25 años<sup>104</sup>.

54. Las cooperativas de ayuda mutua del Uruguay promueven la vivienda asequible por medio de un proceso colectivo en el que participan los futuros residentes. La propiedad, así como la responsabilidad de la hipoteca y el mantenimiento del inmueble, son colectivos e indivisibles<sup>105</sup>. Con arreglo al modelo de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, las familias pueden obtener acceso a préstamos colectivos de vivienda sin ahorros previos (lo cual beneficia especialmente a los hogares de bajos ingresos); el tiempo que dedican a la construcción de las viviendas se considera el pago inicial (el 15% de la hipoteca de un banco público)<sup>106</sup>. Los miembros pagan una cuota mensual sobre la hipoteca colectiva, un arancel adicional al Fondo de la Cooperativa para el mantenimiento de los espacios y los servicios comunes, y un fondo de asistencia para los miembros que temporalmente no están en condiciones de pagar a la cooperativa por distintas razones (como accidentes, pérdida del empleo, o la muerte del sostén de la familia).

55. En el modelo uruguayo la seguridad de la tenencia se garantiza mediante un contrato entre la cooperativa y los miembros de esta (“contrato de uso y goce” de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), sin fecha de vencimiento. Las familias gozan de derechos de usufructo que pueden heredarse o

<sup>101</sup> Nilsson, “Overview of financial systems” (véase la nota al pie 31), pág. 19; Erlend Sigvaldsen, “Key issues in housing microfinance” (Oslo, Nordic Consulting Group, 2010), págs. 16 y 17.

<sup>102</sup> Confederación Nacional de Cooperativas, “Cooperatives in housing” (véase la nota al pie 91); véase también HSB, “Useful information for HSB tenant owners” (2012) y “Welcome to HSB: a booklet for all those who have just moved in” (2012).

<sup>103</sup> S. Blandy, J. Dixon y A. Dupuis, eds., *Multi-owned Housing: Law, Power and Practice* (Ashgate, 2010).

<sup>104</sup> En el caso del programa de hipotecas comunitarias de Filipinas.

<sup>105</sup> B. Nahoum, *Una Historia Con Quincemil Protagonistas: Las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua Uruguayas*, (Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 2008).

<sup>106</sup> Por ejemplo, el Conjunto Intercooperativo construido entre 1971 y 1975.

venderse a la cooperativa. La cooperativa reintegra a los miembros el valor de sus acciones en dos cuotas a lo largo de un período de tres años. Estas se componen del valor de las horas trabajadas, el mantenimiento de los espacios comunes, el reembolso de la suma del préstamo y el reintegro de los intereses. Esto impide una gran rotación de miembros y protege a la cooperativa de procesos de “aburguesamiento”.

## 2. Fondos de tierras comunitarias

56. Los fondos de tierras comunitarias son una forma de propiedad común de la tierra, en que la tierra se considera un patrimonio común y solo se consideran propiedad privada las estructuras y otras mejoras. Los fondos de tierras comunitarias tienen por objeto retirar las tierras del mercado inmobiliario especulativo a fin de brindar acceso a la tierra y a la vivienda a personas que de lo contrario carecerían de acceso a estas, ampliar el control a largo plazo de la comunidad de los recursos de la tierra y mantener en forma permanente la asequibilidad de la vivienda<sup>107</sup>.

57. La gran mayoría de los fondos de tierras comunitarias se organizan fundamentalmente como “fondos de viviendas asequibles” y supervisan el desarrollo, la venta o el alquiler, y el mantenimiento de viviendas por los compradores o arrendatarios que alquilan las tierras de los fondos de tierras comunitarias. Mediante un contrato de alquiler de tierras heredables (por lo general de una duración de 99 años), los fondos de tierras comunitarias definen los derechos y responsabilidades de las personas como propietarias de las estructuras, y de las comunidades como propietarias de la tierra<sup>108</sup>. Los fondos de tierras comunitarias suelen estar administrados por un consejo directivo integrado en una tercera parte por arrendatarios de dichos fondos; una tercera parte de residentes de la comunidad circundante (que no viven en propiedades alquiladas por los fondos de tierras comunitarias); y una tercera parte de personas que representan el interés público.

58. Los fondos de tierras comunitarias se han extendido en los últimos 50 años, principalmente en los Estados Unidos<sup>109</sup> donde, según la red nacional, a junio de 2013 funcionaban casi 250 de estas. También existen en el Reino Unido<sup>110</sup> y en el Canadá<sup>111</sup>. Un número creciente de gobiernos municipales están formando fondos de tierras comunitarias como una estrategia gradual para responder a las necesidades de viviendas asequibles que no pueden satisfacerse únicamente mediante programas de vivienda

<sup>107</sup> D. Diacon, R. Clarke y Silvia Guimaraes, *Redefining the Commons: Locking in Value through Community Land Trusts* (Coalville, Reino Unido, Building and Social Housing Foundation, 2005), pág. 55.

<sup>108</sup> ONU- Hábitat, *Community Land Trusts: Affordable Access to Land and Housing* (2012), Global Urban Economic Dialogue (2005), págs. 18, 11 y 12; véase también J. E. Davis, *The Community Land Trust Reader* (Cambridge, Reino Unido, Lincoln Institute of Land Policy, 2010).

<sup>109</sup> Por ejemplo, el reglamento del Champlain Housing Trust (Burlington, Vermont, Estados Unidos), aprobado el 1 de octubre de 2006, enmendado el 26 de enero de 2008 y el 31 de enero de 2009; véase también J. Libby, “The policy basis behind permanently affordable housing: a cornerstone of Vermont’s housing policy since 1987” (Junta de Vivienda y Conservación de Vermont, 2009).

<sup>110</sup> Por ejemplo, los Jardines de Letchworth en el Reino Unido. La Letchworth Garden City Heritage Foundation administra la mayor parte de las tierras de la ciudad y sus activos se estimaron en unos 110 millones de libras esterlinas en 2012 (según el plan institucional 2010/2011 de la Letchworth Garden City Heritage Foundation).

<sup>111</sup> Por ejemplo Milton Parc, en Montreal (Canadá). El fondo pertenece a un sindicato de copropiedad, *Syndicat de co-propriété*, y está integrado por 26 cooperativas de vivienda y corporaciones de vivienda sin fines de lucro.

pública. Chicago (Estados Unidos) tal vez sea el ejemplo de mayor envergadura de un gobierno municipal que formó un fondo de tierras comunitarias público<sup>112</sup>.

59. El principal objetivo de los fondos de tierras comunitarias es fijar el valor de la tierra a fin de mantener la asequibilidad de largo plazo de la vivienda para las familias de ingresos bajos y medianos. Así pues, los aspectos de la asequibilidad y la ubicación son uno de los principales pilares de los fondos de tierras comunitarias y por lo general los precios de compra o de alquiler son inferiores al valor de mercado (del 20% al 65%)<sup>113</sup>, fundamentalmente porque el arrendatario solo paga la vivienda y no la tierra. A cambio de ello, los propietarios aceptan limitaciones a la venta de sus viviendas, por lo general comprometiéndose a obtener una ganancia máxima del 25% del precio pagado originalmente. Esto permite que en el futuro familias de ingresos bajos a moderados tengan acceso a la misma vivienda a un costo asequible y ayuda a la comunidad a resistir los procesos de aburguesamiento y los desplazamientos vinculados al desarrollo<sup>114</sup>.

60. Aunque los fondos de tierras comunitarias no otorgan préstamos ni cuentan con mecanismos financieros, prestan asistencia a los posibles miembros mediante orientación sobre sus mejores opciones en relación con su situación financiera, incluidos seminarios de formación y asesoramiento previo a la compra. Según datos recientes de los Estados Unidos los miembros de fondos de tierras comunitarias han sufrido en menor grado los efectos de las crisis de las hipotecas de alto riesgo y los consiguientes procedimientos de ejecución<sup>115</sup>.

61. No obstante, las investigaciones indican que los fondos de tierras comunitarias en general han podido responder a las necesidades de los hogares de ingresos medios (que suelen percibir un ingreso del 30% al 80% por debajo de la mediana del ingreso) pero no han podido, excepto en contadas ocasiones, llegar al 15% más pobre de la población<sup>116</sup>. Uno de los principales obstáculos para los hogares de bajos ingresos es el proceso de determinación y selección empleado por la mayoría de los fondos de tierras comunitarias, que incluye documentación de ingresos, historial crediticio y antecedentes profesionales y de seguridad<sup>117</sup>.

62. A diferencia de las cooperativas de vivienda, los sistemas de fondos de tierras comunitarias aún deben incorporarse en la legislación nacional. Cada fondo de tierras comunitarias elabora su propio enfoque de financiación específico tanto para los gastos de funcionamiento como de proyectos, y estos enfoques a menudo

<sup>112</sup> ONU- Hábitat, *Community Land Trusts* (véase la nota al pie 108), pág. 18.

<sup>113</sup> Community Partners for Affordable Housing, 2012, *Affordable Homes for our community*, Chicago.

<sup>114</sup> ONU- Hábitat, *Community Land Trusts* (véase la nota al pie 108), pág. 36.

<sup>115</sup> En 2009 el 30,56% de los préstamos de alto riesgo corrían peligro de ejecución, con más de 90 días de mora, en comparación con el 7,01% en el caso de préstamos de menor riesgo y solo el 1,62% en el de los préstamos de fondos de tierras comunitarias. Véase E. Thaden y G. Rosenberg “Outperforming the market: delinquency and foreclosure rates in community land trusts”, *Land Lines*, págs. 2 a 7.

<sup>116</sup> R. Greenstein e Y. Sungu-Eryilmaz, “Community land trusts: a solution for permanently affordable housing”, *Land Lines* (enero de 2007), pág. 10; véase también J. E. Davis y A. Stokes “Lands in trust, homes that last: a performance evaluation of the Champlain Housing Trust” (Burlington, Vermont, Champlain Housing Trust, 2009), pág. 39.

<sup>117</sup> ONU-Hábitat, *Community Land Trusts* (véase la nota al pie 108), pág. 23.

incluyen una combinación de fuentes públicas<sup>118</sup> y privadas, así como subvenciones y préstamos.

### 3. Resumen

63. Los casos de los fondos de tierras comunitarias, las cooperativas y los fondos comunitarios demuestran la capacidad de las organizaciones colectivas de elaborar soluciones de vivienda concretas que respondan adecuadamente a la seguridad de la tenencia, la asequibilidad, la ubicación y la disponibilidad de servicios, y la infraestructura en entornos urbanos para hogares de bajos ingresos<sup>119</sup>.

64. Aunque no todos los tipos de organización colectiva son accesibles para los sectores más pobres de la sociedad, este tipo de tenencia tiene numerosas ventajas, a saber: a) el aprovechamiento del poder de la comunidad para competir contra las fuerzas del mercado de vivienda existentes; b) las formas cooperativas y colectivas de tenencia están vinculadas de manera indisoluble a una mayor participación democrática, mejor acceso a la información y gobernanza de base comunitaria; c) tanto las cooperativas como los fondos comunitarios suministran a sus miembros fortaleza financiera (por medio de préstamos o ahorros comunitarios que permiten a los hogares de bajos ingresos un mejor acceso a la financiación de la vivienda); d) a diferencia de los planes de financiación individuales que se describen más arriba, las organizaciones de la comunidad también tienen la capacidad de controlar la asequibilidad de las tierras y la vivienda al controlar el precio de las tierras (fondos de tierras comunitarias), brindando una mayor resiliencia económica por medio del apoyo financiero a hogares que tienen dificultades financieras temporales (Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua), protegiendo a los hogares de bajos ingresos de la inestabilidad del mercado de vivienda y limitando el desplazamiento económico y el aburguesamiento.

65. Las cooperativas y los fondos de tierras comunitarias también promueven la vivienda asequible para los pobres al asumir la responsabilidad del mantenimiento y la rehabilitación del espacio de vivienda comunitaria, que representa un importante gasto para los pobres. Al fijar los valores de la tierra y la vivienda, los fondos de tierras comunitarias y las cooperativas también contribuyen a la estabilidad general del mercado de tierras y a la asequibilidad de la vivienda. Por último, el aprovechamiento del poder de la comunidad aumenta considerablemente la capacidad de los miembros de hogares de bajos ingresos al acceso a una vivienda bien ubicada en zonas urbanas y garantiza la seguridad de tenencia en estos lugares.

66. Las formas de tenencia colectiva representan claramente una forma efectiva de “autoayuda” que tal vez contribuya a la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada. Con arreglo a los párrafos 10 y 11 de la Observación general núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados tienen la obligación de facilitar las actividades de estos mecanismos para la construcción y asignación de viviendas, en particular cuando las pruebas indican que pueden fomentar el acceso a la vivienda adecuada de los grupos marginados que de lo contrario quedarían excluidos del mercado de vivienda. No obstante, pese a estas ventajas claras, hasta la fecha la tenencia colectiva sigue siendo de escala

---

<sup>118</sup> Como fondos fiduciarios de vivienda, los gobiernos de estados, de condados o locales establecen un fondo de asistencia a la vivienda para hogares de ingresos bajos a moderados, a menudo con una fuente de financiación separada.

<sup>119</sup> Sukumar Ganapati, “Enabling housing cooperatives” (véase la nota al pie 92), pág. 365.

limitada, principalmente como resultado de la falta de marcos de apoyo jurídico, financiero e institucional en la mayoría de los países. Aunque las estructuras de la comunidad necesitan cierto grado de autonomía para reglamentar la relación entre los miembros y la organización y mantener su independencia en cuanto a la adopción de decisiones, también requieren estructuras jurídicas e institucionales de apoyo que faciliten su funcionamiento. Por ejemplo, el reconocimiento jurídico de la tenencia colectiva es esencial, así como la posibilidad de tomar préstamos colectivos. En este contexto, es fundamental que el Estado proporcione tierras urbanas bien ubicadas, en particular en entornos urbanos densamente poblados, a fin de apoyar la capacidad de las organizaciones de vivienda colectiva para competir en el mercado de tierras.

#### **IV. Conclusión y recomendaciones**

**67. Las políticas de vivienda se han limitado cada vez más a los sistemas de financiación de la vivienda que promueven la propiedad de la vivienda. Los datos indican que las políticas de vivienda basadas exclusivamente en facilitar el acceso al crédito para comprar una vivienda son incompatibles con la realización plena del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza, pues no brindan a los pobres acceso a viviendas habitables, asequibles, seguras y bien ubicadas.**

**68. 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) Los Estados deberían promover diversas formas de tenencia:**

**i) Una 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 a las personas y los hogares de las perturbaciones económicas y financieras. Deberían crearse marcos jurídicos e institucionales para garantizar la seguridad de la tenencia en todas sus formas;**

**ii) La formulación de las políticas de vivienda debería basarse en una evaluación de las necesidades de vivienda adecuada, teniendo en cuenta las condiciones demográficas, geográficas, económicas y sociales de cada región, así como las características de los distintos grupos desfavorecidos (incluidas las familias de bajos ingresos), sus condiciones de vivienda y las formas de tenencia existentes;**

**iii) Los Estados deberían 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;**

**b) Debería alentarse el alquiler de viviendas:**

**i) Un sector de alquileres que funcione adecuadamente y tenga componentes tanto del sector privado como social es fundamental para un sistema de vivienda sostenible. Por consiguiente, los Estados deberían**

apoyar y alentar el desarrollo de un sector de alquileres tanto privado como social;

ii) Los Estados deberían adoptar medidas para alentar el establecimiento y mantenimiento de un sector de alquiler privado, entre otras cosas mediante incentivos para pequeños propietarios de viviendas de alquiler (como incentivos fiscales y subvenciones basadas en la oferta que estimulen la inversión privada) y apoyo a la vivienda de alquiler sin fines de lucro y de base comunitaria;

iii) Los Estados deberían elaborar mecanismos de apoyo a la vivienda para familias de bajos ingresos o familias con ingresos irregulares, entre otras cosas proporcionando subsidios de alquiler, estableciendo un sistema de prestaciones para la vivienda y garantizando fondos para sufragar los gastos derivados del impago del alquiler y el pago de los servicios para los más vulnerables, y suministrando protección a los inquilinos y legislación de control de los alquileres;

iv) Los Estados deberían reconocer y apoyar el sector informal de alquileres en los asentamientos informales e incluir en sus programas de vivienda incentivos y subsidios de asistencia a los propietarios de viviendas de alquiler en pequeña escala para que amplíen y mejoren la habitabilidad del alojamiento de alquiler;

v) Los Estados deberían alentar y apoyar el uso de contratos de alquiler normalizados a fin de reducir el número y la gravedad de los litigios entre los arrendadores y los arrendatarios. A tal fin, deberían ponerse gratuitamente a disposición de estos y distribuirse ampliamente formularios de contratos normalizados, que no requieran certificación ante un notario público;

vi) Los programas de renovación de zonas urbanas y mejora de asentamientos informales deberían tener en cuenta los derechos de los inquilinos y deberían elaborarse con la participación plena de estos;

vii) Debería alentarse a los Estados a utilizar en mayor grado las viviendas desocupadas disponibles, entre otras cosas alentando la rehabilitación de estas viviendas, aumentando los impuestos sobre las propiedades no habitadas y mejorando el acceso a préstamos de bajo costo para las personas que necesitan asistencia financiera para la recuperación de viviendas desocupadas, entre otras cosas con fines de alquiler;

c) Deberían alentarse formas de tenencia colectivas:

i) Los Estados deberían prestar apoyo a formas de tenencia cooperativa, colectiva y comunitaria mediante la determinación e inversión de recursos adecuados, entre otras cosas, por medio del reconocimiento y la protección jurídicos de la propiedad cooperativa y colectiva de tierras y viviendas en zonas urbanas, y el apoyo a la política de vivienda y los mecanismos financieros, incluidos el acceso a créditos y subsidios estatales, desgravaciones fiscales a instituciones colectivas, y la provisión por el Estado de asistencia técnica y tierras urbanas bien ubicadas a organizaciones de vivienda colectiva;

ii) Las formas de tenencia cooperativa y colectiva están indisolublemente vinculadas a una mayor participación democrática y a la gobernanza de base comunitaria. Por consiguiente, los Estados deberían apoyar las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que desempeñan un papel fundamental en la formulación y el mantenimiento de formas de tenencia colectiva, en particular para grupos de bajos ingresos.

---