

HACIA UNA CIUDAD MÁS EQUITATIVA

Enfrentando la crisis de vivienda en el Sur global: vivienda adecuada, segura y asequible

Robin King, Mariana Orloff, Terra Virsilas, y Tejas Pande

ACERCA DE ESTE WORLD RESOURCES REPORT

Este es el segundo documento de trabajo del World Resources Report: Hacia una ciudad más equitativa. Le seguirán otros documentos sobre energía, transporte, agua y expansión urbana. Para obtener la versión electrónica de este y otros documentos de trabajo y consultar los materiales de apoyo, por favor visite www.citiesforall.org.

FINANCIADORES

Agradecemos profundamente a los siguientes contribuyentes por su generoso apoyo financiero:

Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional
Stephen M. Ross Philanthropies
Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca
Departamento de Comercio y Asuntos Exteriores de Irlanda
Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Los documentos de trabajo contienen investigación, análisis, conclusiones y recomendaciones preliminares. Se distribuyen para estimular la discusión oportuna y la retroalimentación crítica, así como para influir en el debate actual sobre temas emergentes. La mayoría de los documentos de trabajo se publicarán posteriormente y es posible que se modifique su contenido.

Cita sugerida: King, R., M. Orloff, T. Virsilas y T. Pande. 2017. "Enfrentando la crisis de vivienda en el Sur global: vivienda adecuada, segura y asequible". Documento de trabajo. Washington, DC: World Resources Institute. Disponible en línea en: www.citiesforall.org.

RESUMEN EJECUTIVO

Aspectos destacados

- ▶ Hay una grave escasez de viviendas bien ubicadas que sean adecuadas, seguras y asequibles para la población urbana. Actualmente, se estima que el déficit de vivienda asequible a nivel mundial es de 330 millones de hogares urbanos y se prevé que crecerá más de un 30 por ciento hasta alcanzar 440 millones de hogares, 1.600 millones de personas, para 2025.
- ▶ Este documento define tres desafíos clave para proporcionar una vivienda adecuada, segura y asequible en el Sur global: el crecimiento de los asentamientos informales o deficientes, el énfasis excesivo en la propiedad de la vivienda y las políticas o leyes inadecuadas que obligan a las personas de bajos recursos a salir de las ciudades.
- ▶ El documento presenta un nuevo enfoque para analizar las opciones de vivienda. Va más allá de las dicotomías formal/informal, público/privado e individual/colectivo para considerar una gama de opciones que combinan distintos elementos de propiedad, espacio, servicios y financiamiento.
- ▶ El documento propone tres enfoques que pueden ser escalados para abordar estos desafíos: adoptar la mejora participativa in situ de los asentamientos informales, promover la vivienda de alquiler y convertir el suelo urbano subutilizado en vivienda asequible.



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE | ROSS
CENTER



- ▶ Abordar el desafío de ofrecer una vivienda adecuada, segura y asequible dentro de la ciudad y en sus alrededores es esencial para mejorar la equidad, la productividad económica y la sostenibilidad ambiental de las ciudades.

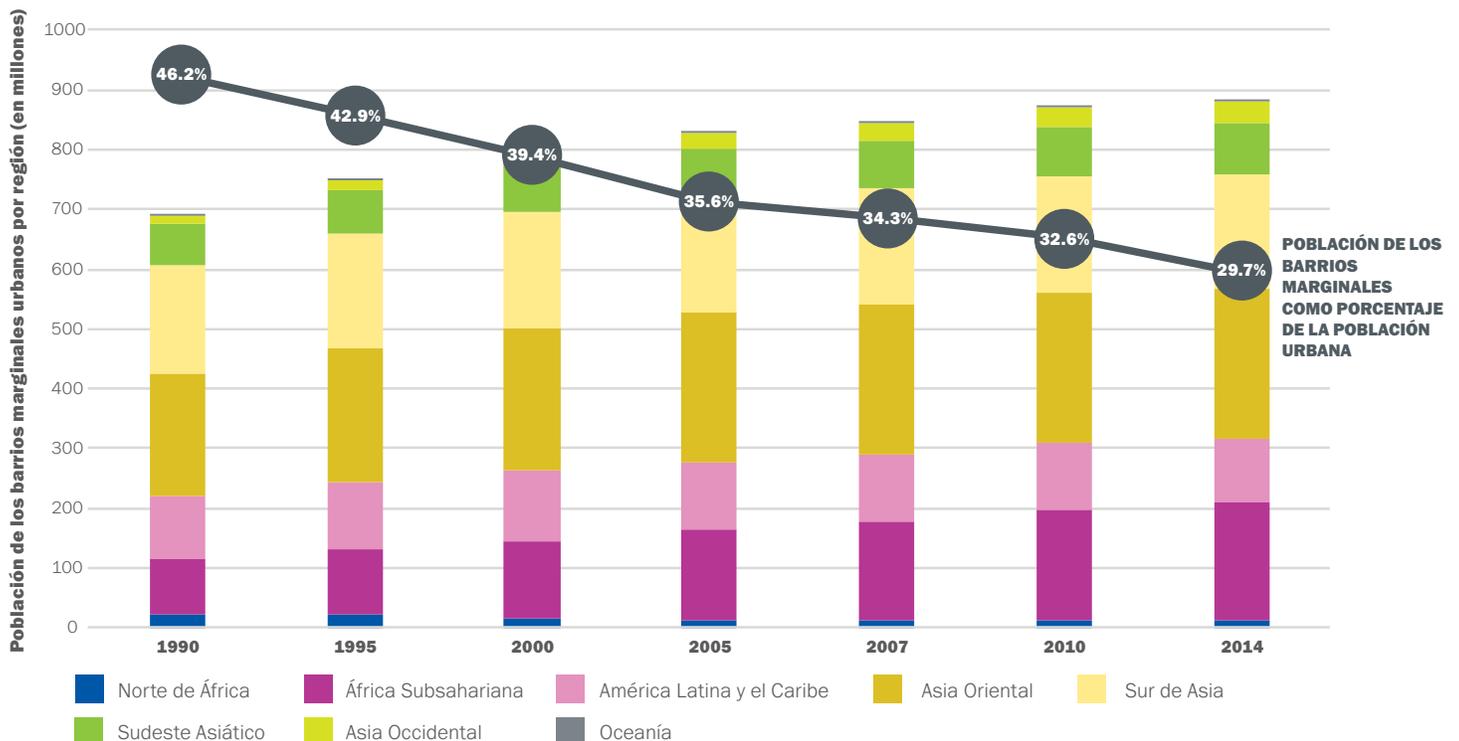
Introducción

Una buena vivienda es fundamental para la seguridad física y financiera de los habitantes, la productividad económica de las ciudades, la promoción de las comunidades saludables, y el bienestar humano; pero el déficit de vivienda es enorme y está aumentando. Hoy en día, cerca de un tercio de la población urbana en el Sur global vive en asentamientos informales, donde suele faltar acceso a servicios básicos como electricidad, agua potable o saneamiento. Se estima que el déficit de vivienda asequible a nivel mundial es de 330 millones de hogares urbanos y se prevé que esta cifra aumentará en más de un 30 por ciento para 2025, hasta alcanzar 440 millones de hogares, 1.600 millones de personas. Muchas ciudades han tratado de resolver el problema alentando u obligando a los residentes a mudarse a la periferia urbana, pero esta estrategia a menudo crea sus

propios problemas, ya que las personas quedan aisladas de las redes sociales y pierden acceso a las oportunidades de empleo.

Asumir el desafío de ofrecer una vivienda adecuada, segura y asequible dentro de la ciudad y sus alrededores es esencial para mejorar la equidad, la productividad económica y la sostenibilidad ambiental de las ciudades. Esto se traduce en una mejor calidad de vida y una mayor igualdad de oportunidades, creando así ciudades más dinámicas y justas. Una provisión insuficiente de servicios como agua, transporte, recolección de residuos sólidos y alcantarillado pone en riesgo la salud de todos los habitantes de las ciudades, particularmente las personas de bajos recursos, y además reduce las actividades comerciales. Si no se dispone de suficientes opciones de vivienda asequible en lugares con buen acceso a los servicios, más personas de bajos recursos se verán obligadas a vivir en zonas periféricas alejadas de la infraestructura, las redes sociales y los trabajos existentes y tendrán que soportar largos tiempos de traslado y gastos adicionales. Las iniciativas comunitarias y las políticas públicas que llevan a que exista vivienda de mejor calidad, más segura y más asequible para la población insuficientemente atendida contribuyen a generar mejores ciudades para todos.

Figura ES-1 | **Aumento absoluto de la población de barrios marginales urbanos mientras que el porcentaje de habitantes de barrios marginales disminuye, por región**



Fuente: Cálculos de la Unidad de Políticas 10 de Hábitat III, 2016; ONU-Hábitat, 2015.

La comunidad internacional ha establecido metas para reducir los barrios marginales y garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible; sin embargo, los resultados han sido desiguales. El porcentaje de la población urbana que reside en los barrios marginales de las regiones en desarrollo disminuyó entre 1990 y 2014, pero la cantidad absoluta de habitantes de los barrios marginales aumentó en un 28 por ciento durante el mismo periodo (véase la figura ES-1). La falta de definiciones consistentes sobre la vivienda y de datos que abarquen distintos países genera muchas dificultades analíticas. Las cifras que son citadas con frecuencia tienden a subestimar el problema tanto cuantitativa como cualitativamente. Otro desafío es que las mujeres, las minorías étnicas, los migrantes y otros grupos desfavorecidos no pueden ejercer el derecho a la vivienda, incluso en los países en los que las leyes respaldan este derecho. En cambio, residen en viviendas de baja calidad con instalaciones mínimas o carecen de cualquier clase de alojamiento permanente.

¿Qué deberían hacer las ciudades para facilitar opciones de vivienda que sean mejores, más numerosas, y estén mejor ubicadas? El tema de la vivienda involucra sistemas legales complejos y mercados traslapados de tierras, edificios, financiamiento y servicios como el agua, la electricidad y el alcantarillado. Esto se vuelve aún más complicado por el hecho de que los arreglos formales e informales, los niveles de gobierno y las tradiciones culturales pueden variar entre los distintos grupos étnicos. Los sectores público y privado deben trabajar juntos, a pesar de que sus plazos y sus objetivos no coincidan. Esto crea un contexto político desafiante para progresar a través del tiempo. Se requerirán enfoques innovadores en cuestión de gobernanza, financiamiento y planificación urbana para proporcionar la cantidad y la calidad de vivienda necesarias para atender a las poblaciones actuales y a la oleada de urbanización que está por venir.

Acerca de este documento

Este documento de trabajo forma parte del World Resources Report (WRR), *Hacia una ciudad más equitativa*, en el cual se plantea que la sostenibilidad se compone de tres esferas entrelazadas: la economía, el medio ambiente y la equidad. El WRR toma el acceso equitativo a los servicios urbanos como punto de partida para examinar si satisfacer las necesidades de la población insuficientemente atendida puede mejorar las otras dos dimensiones de la sostenibilidad. Este documento se basa en el análisis de datos primarios y secundarios, una revisión de las investigaciones existentes y una amplia participación

Abordar el desafío de ofrecer una vivienda segura y asequible dentro de la ciudad y en sus alrededores es esencial para mejorar la equidad, la productividad económica y la sostenibilidad ambiental.

de expertos y actores interesados. El documento explora el argumento a favor de garantizar la disponibilidad de vivienda adecuada, segura y asequible en ubicaciones con buen acceso a los servicios en el Sur global, así como los obstáculos para proporcionarla. Nos centramos en enfoques prácticos que han tenido éxito en varios lugares del Sur global, aunque reconocemos que existen otros enfoques que también deben explorarse. Analizamos los factores facilitadores clave —la gobernanza, el financiamiento y la planificación— que se requieren para transformar la actual escasez de vivienda, y consideramos su efecto para cada cuestión. Nuestro objetivo es informar a los agentes de cambio urbanos (sector público a todos los niveles de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, y el sector privado) sobre los desafíos en cuestión de vivienda y diferentes maneras de enfrentarlos. Abordar la crisis de vivienda es un esfuerzo complicado y sumamente político, y requerirá que los agentes de cambio urbanos y las comunidades formen coaliciones y alianzas creativas. Sin embargo, este esfuerzo es esencial para lograr ciudades más equitativas.

Enfrentando el desafío de la vivienda

Este documento se centra en tres asuntos fundamentales para el desafío de proporcionar viviendas adecuadas y asequibles para todos. Para cada asunto, evaluamos las políticas e iniciativas de vivienda pertinentes y proporcionamos ejemplos de éxito y fracaso. Después, analizamos los enfoques específicos que podrían ayudar a abordar cada una de estos asuntos. Nuestro análisis tiene en cuenta cuán apropiada es la vivienda que se proporciona, la capacidad de ampliación de la política o enfoque, la viabilidad de la implementación y los vínculos con otros retos, como los medios de subsistencia, la dignidad, la inclusión y el costo. Otras cuestiones importantes, como el financiamiento de la vivienda y la provisión pública de vivienda a gran escala, se abordan únicamente en el marco de nuestros asuntos seleccionados.

Asunto #1: El aumento de viviendas inseguras, precarias y sin suficientes servicios que están desconectadas de los posibles medios de subsistencia. La necesidad insatisfecha de vivienda adecuada y asequible es causa directa de la prolif-

eración de asentamientos informales mal atendidos, ya que las personas que no tienen acceso formal a la vivienda buscan cómo proveerse de la misma de la mejor manera que les sea posible. Con demasiada frecuencia, las estrategias políticas en materia de asentamientos informales han consistido en eliminar estos asentamientos y trasladar a los residentes a zonas alejadas del centro de la ciudad. Proponemos que se mejoren los asentamientos informales existentes para proporcionar mayores oportunidades a quienes viven en ellos. Cada vez más, el consenso internacional prefiere las mejoras in situ a la reubicación de los residentes, a menos de que haya preocupaciones ambientales, de seguridad o de interés público considerables.

Asunto #2: El énfasis excesivo en la propiedad de la vivienda, que excluye a las personas de bajos recursos. La propiedad de un hogar crea tanto un refugio como un bien financiero, pero no es una opción disponible para las **personas de más bajos recursos** o para quienes carecen de la documentación necesaria para recibir un **crédito hipotecario** o un subsidio. Proponemos que las ciudades desarrollen mejores marcos legales y contractuales que respalden los derechos tanto de los inquilinos como de los arrendatarios, que reduzcan los riesgos de ambas partes y que eviten los sesgos en contra de las mujeres y los grupos minoritarios. Existe una extensa gama de mecanismos de alquiler, que deben aprovecharse para ampliar la disponibilidad de viviendas de este tipo. Los subsidios y otros reglamentos deben diseñarse para maximizar el impacto positivo mientras se minimizan las distorsiones del mercado.

Asunto #3: Regulaciones y políticas de tierra inadecuadas que pueden obligar a las personas de bajos recursos a vivir en las periferias de las ciudades. Las políticas de expansión urbana y gestión del suelo desempeñan un papel fundamental para resolver el desafío de vivienda, y los terrenos públicos son una de las principales fuentes posibles de espacio para ofrecer vivienda a las personas de bajos recursos. Sin embargo, a medida que la provisión de vivienda se ha ido moviendo de estrategias basadas en el sector público a estrategias basadas en el sector privado, el mercado ha favorecido la vivienda de alto valor a expensas de la vivienda para los habitantes de menores ingresos. Proponemos reformar los reglamentos de construcción y uso del suelo para fomentar la conversión de terrenos y edificios subutilizados en el centro de las ciudades en viviendas asequibles. Mejorar los asentamientos informales no será suficiente para ajustarse al ritmo de la demanda de vivienda actual y futura. Es necesario implementar herramientas innovadoras de gestión del suelo para aprovechar el potencial de estos recursos inactivos.

Conclusiones y recomendaciones

Enfoque recomendado #1: Adoptar un enfoque participativo para la mejora in situ de los asentamientos informales.

Para mejorar los asentamientos informales, es necesario verlos como posibles oportunidades en lugar de como problemas. Los programas de mejoramiento de barrios exitosos son participativos, integrales y sostenibles desde un punto de vista financiero; además, incluyen soluciones creadas con la comunidad que aprovechan sus conocimientos y percepciones de la realidad. Por lo general, los programas de mejora financian servicios y comodidades, mejoran el alojamiento y garantizan los derechos de ocupación. La evidencia demuestra que las mejoras in situ son preferibles a los programas de reubicación, salvo cuando la ubicación del asentamiento presenta riesgos para la población o existe una justificación de interés público muy evidente. Es necesario utilizar estructuras creativas de propiedad y financiamiento, así como diseños que incorporen las realidades físicas, sociales y financieras. Los buenos diseños pueden hacer un uso excelente del espacio limitado para satisfacer las necesidades de las familias, las comunidades y los barrios.

Enfoque recomendado #2: Apoyar la vivienda de alquiler, especialmente en los segmentos de mercado asequibles para las personas de menores ingresos.

Para fomentar las viviendas de alquiler y reducir el sesgo legal y financiero a favor de la propiedad, se requiere que los gobiernos reconozcan la gran variedad de posibilidades de alquiler en los mercados informales y formales. El sesgo financiero a favor de la propiedad es un obstáculo a la equidad. Por lo tanto, un enfoque en pro de la equidad debería contar con subsidios bien estructurados tanto del lado de la demanda como de la oferta, para evitar distorsiones que perjudiquen a la población insuficientemente atendida. A fin de satisfacer la creciente demanda de vivienda, las ciudades pueden apoyar las viviendas de alquiler para inquilinos de distintos niveles de ingresos al crear políticas formales de arrendamiento, mejorar los marcos legales para apoyar los derechos de los inquilinos y los arrendatarios, evitar los sesgos financieros que favorecen la propiedad de la vivienda sobre el alquiler y proporcionar subsidios bien estructurados, del lado de la oferta y de la demanda, para incentivar el alquiler de viviendas. Se debe considerar una gran variedad de posibilidades de vivienda de alquiler para lograr que esta clase de vivienda sea asequible para todos los niveles de ingresos; esto puede incluir el pago de la totalidad del alquiler por adelantado y las viviendas cooperativas.

Figura ES-2 | **Enfoques prioritarios para el acceso equitativo a la vivienda**



Enfoque recomendado #3: Convertir los terrenos y edificios subutilizados del centro de la ciudad en vivienda asequible.

En lugar de desplazar a las personas con bajo recursos, las ciudades deberían incentivar la conversión de los terrenos urbanos subutilizados y bien ubicados en proyectos de vivienda asequible. Es esencial que haya estándares y regulaciones realistas (como la inclusión de disposiciones que permitan la construcción y las mejoras progresivas de vivienda), así como códigos de construcción, normas de zonificación y procesos de planificación sencillos y fáciles de entender. Los procesos de planificación deben reconocer la amplia gama de segmentos de mercado, con diferentes combinaciones de tenencia, provisión de servicios, calidad y plazos. Se debe explorar la propiedad comunitaria, junto con otras combinaciones creativas de estructuras de financiamiento y gobernanza para revitalizar y regenerar los terrenos, los edificios y los distritos. También es necesario tomar en cuenta el uso de incentivos financieros e impuestos tanto del lado de la oferta como del de la demanda, aunque esto no será sencillo dados los factores de economía política. A fin de generar recursos y proporcionar incentivos para construir o convertir espacios en viviendas asequibles, se pueden cobrar impuestos más altos a los edificios y terrenos subutilizados en comparación con los espacios más productivos. Finalmente, debemos reconocer que es probable que se requiera una estrategia de expansión

urbana bien estructurada para generar opciones de vivienda de una magnitud suficiente.

Estos tres enfoques están conectados entre sí y, si se aplican de manera exitosa, deberían elevar el nivel de vida de toda la ciudad. Por ejemplo, autorizar legalmente y promover las mejoras progresivas (parte del tercer enfoque) puede mejorar y ampliar las opciones de alquiler y elevar la calidad de vida de quienes residen en asentamientos informales y en viviendas formales inadecuadas. Además, deben formar parte de una estrategia integral para la vivienda que garantice la conexión a servicios vitales, incluido el transporte, y que esté vinculada con una visión más amplia de una ciudad que funcione para todos (véase la figura ES-2).

La vivienda adecuada, segura y asequible debe considerarse parte de lo que define a una ciudad exitosa. Sin embargo, en una ciudad en crecimiento y dinámica, las respuestas de los mercados suelen intensificar el desafío. Con frecuencia, el crecimiento conduce a la gentrificación, la cual aumenta el valor del suelo y el costo de la vivienda. Esto beneficia a las ciudades al aumentar los ingresos fiscales, que es una noción del éxito, pero también puede llevar al desplazamiento y reducir la inclusión. Este desafío no encuentra solución en el presente documento y requiere más investigación y análisis.