



Asamblea General

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

Sexagésimo séptimo período de sesiones

Tema 70 b) del programa provisional*

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

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

Resumen Ejecutivo

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

A. Mercados hipotecarios

En los últimos años, la financiación de la vivienda basada en los mercados se ha extendido por todo el mundo a un ritmo sin precedentes. En los Estados Unidos, los países de Europa, Australia y el Japón los mercados de hipotecas para viviendas representan entre el 50% y el 100% del producto interno bruto (PIB). Varios países experimentaron un fuerte crecimiento de la deuda hipotecaria en el último decenio antes de la crisis, incluidos Australia, España, los Estados Unidos, Irlanda y Suecia. En 2009 el coeficiente entre la deuda hipotecaria y el PIB había superado el 100% en Dinamarca y los Países Bajos²⁹. Los mercados hipotecarios también han crecido en los países en desarrollo. Por ejemplo, el mercado hipotecario chino, creado a comienzos de la década de 1990, ha crecido más del 40% por año desde 2000 y alcanzó el 11% del PIB en menos de diez años, convirtiéndose en el mayor mercado hipotecario de Asia. Del mismo modo, el mercado indio ha crecido a una tasa del 30% por año.

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

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

A medida que se fue comprendiendo que la financiación hipotecaria seguía siendo inasequible para los grupos de ingresos bajos (y muchas veces, medianos) tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, durante los dos últimos decenios se concibieron nuevos productos hipotecarios especialmente dirigidos a los prestatarios con bajos ingresos o un historial crediticio deficiente, que probablemente no estarían en condiciones de recibir hipotecas corrientes. El desarrollo de este nuevo “segmento de mercado” de la financiación hipotecaria aumentó enormemente en la década de 1990 y aún más en la de 2000.

Se otorgaron cada vez más créditos a familias que en circunstancias normales no habrían cumplido los requisitos para obtener préstamos, generando lo que se conoce como “préstamos de alto riesgo”. Aunque esta política de préstamos tenía por objeto facilitar el acceso a la financiación de la vivienda de las familias con ingresos bajos que hasta ese momento estaban excluidas de los mercados hipotecarios, en la práctica siguen siendo muy discriminatorias para los pobres. Quienes conceden créditos hipotecarios clasifican a los solicitantes según los riesgos que plantean tanto a los prestamistas como a los inversores. Los sistemas

de clasificación crediticia facilitan la fijación de precios basados en el riesgo al permitir que los prestamistas cobren tipos de interés más altos a los prestatarios de puntuación baja (riesgo elevado) y tipos de interés más bajos a los prestatarios de puntuación alta (riesgo bajo). Los prestamistas estaban más dispuestos a otorgar créditos con tipos de interés relativamente altos a los prestatarios de riesgo más elevado. En los Estados Unidos, un típico prestatario de alto riesgo pagaría 5.222 dólares más durante los primeros cuatro años por una hipoteca de 166.000 dólares que otro con una hipoteca normal (véase A/HRC/10/7).

Los préstamos leoninos también han tenido efectos desproporcionados en las personas más vulnerables. Estos préstamos constituyen una forma de discriminación basada en el precio contra los mismos grupos que antes estaban excluidos de los mercados hipotecarios, ya que les ofrecen préstamos más caros de lo que justificaría su perfil de riesgo, seguros de reintegro de créditos hipotecarios excesivamente costosos y cláusulas abusivas o innecesarias, como cuotas de amortización gigantes, cuantiosos recargos por pago anticipado y garantías que no tienen en cuenta la capacidad de reembolso del prestatario³⁷.

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

A escala macroeconómica también se han observado los efectos negativos del crecimiento de los créditos para viviendas en la asequibilidad. El mayor acceso a préstamos hipotecarios se tradujo en una subida de los precios de la vivienda. En España, aumentaron un 105% entre 1995 y 2005 como resultado del abaratamiento de la deuda y el acceso al capital mundial para créditos (A/HRC/7/16/Add.2, párr. 44). Un análisis reciente del FMI confirma la fuerte correlación positiva entre los movimientos del precio de la vivienda y el crecimiento del crédito familiar. En promedio, un aumento del 10% del crédito familiar se asocia con un aumento aproximado del 6% en los precios de la vivienda³⁸.

La creciente dependencia de los créditos hipotecarios, las instituciones privadas y la influencia de los acontecimientos registrados en general en los mercados mundiales de capital ha expuesto excesivamente los sistemas nacionales de vivienda a la turbulencia de las finanzas mundiales, aumentando los niveles de deuda y concentrando los riesgos en los hogares. Los países que adoptaron un sistema de hipotecas sumamente abierto, basado en préstamos de alto riesgo, créditos otorgados fácilmente y la financiarización de las hipotecas, han sufrido una grave crisis desde 2008, año en que la crisis financiera de los Estados Unidos se propagó a nivel internacional. En informes anteriores (A/HRC/7/16/Add.2, A/HRC/10/7, A/HRC/13/20/Add.4 y A/HRC/16/42/Add.3), la Relatora Especial

analizó en profundidad los efectos de la liberalización del mercado hipotecario y el sistema de hipotecas de alto riesgo en las crisis económicas y financieras de distintas regiones y las subsiguientes repercusiones devastadoras de esas crisis en las personas más pobres y marginadas.

La discrepancia entre los niveles de ingreso y el alza vertiginosa de los precios y alquileres de las viviendas, combinada con el desempleo, se tradujo en un aumento del impago, las ejecuciones hipotecarias y el número de personas sin hogar. Estos procesos se vieron exacerbados por los ajustes jurídicos e institucionales destinados a facilitar las ejecuciones, que se han promovido en los últimos años como “imprescindibles para desarrollar el sistema de financiación de la vivienda”.

El paradigma que consideraba la propiedad de la vivienda como la forma de tenencia más segura ha resultado ser falso, dado que uno de los principales resultados de las crisis recientes ha sido el aumento de las ejecuciones hipotecarias⁴⁰. En España se han ejecutado más de 350.000 hipotecas desde 2007, y en 2011 tuvieron lugar aproximadamente 212 ejecuciones y 159 desalojos al día. La crisis ha afectado desproporcionadamente a los más pobres y vulnerables, que fueron los últimos en ingresar en los mercados hipotecarios y los primeros en sufrir las consecuencias de las crisis en razón de su escasa resiliencia a las conmociones económicas y su poca capacidad de pago. Algunas investigaciones recientes indican que la mayor parte (el 70%) de los impagos registrados en España guarda relación con la crisis del empleo y que el 35% de las propiedades ejecutadas pertenecen a migrantes.

Los efectos de la crisis de la vivienda han sido menos perjudiciales para las economías emergentes en las que, debido a su estructura y desempeño, los mercados hipotecarios siguen siendo más pequeños y conservadores y están menos conectados con las corrientes de los mercados de capitales. Los mercados hipotecarios emergentes que más han utilizado la titulización mundial (por ejemplo, la Federación de Rusia, Kazajstán y la República de Corea) fueron los más afectados⁴⁴. En Kazajstán, más de 40.000 prestatarios seguían esperando en 2010 a que se completaran sus apartamentos mientras que las empresas de construcción quebraban (véase A/HRC/16/42/Add.3).

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

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

B. Subvenciones destinadas a la demanda

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

La mayoría de los países emplean una combinación de estas subvenciones destinadas a la demanda. Así, las donaciones de capital se han utilizado mucho en

América Latina y relativamente poco en las economías desarrolladas.

En Europa, los Estados Unidos, el Canadá y Australia los programas de subvenciones son en su mayoría exenciones fiscales, subsidios de los tipos de interés o bonificaciones por medio de cuentas de ahorro. Por ejemplo, en Irlanda, los Países Bajos, Alemania, los Estados Unidos, el Reino Unido, China, Eslovaquia, Hungría, la Federación de Rusia, Croacia y la República Checa se otorgan desgravaciones impositivas por el pago de los intereses de la hipoteca. Francia promueve una mezcla de subsidios, incluidos sistemas de ahorro subvencionados para propiedades nuevas o renovadas y préstamos sin intereses a quienes compran por primera vez y demuestran que carecen de medios.

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

Las subvenciones vinculadas con la financiación de la hipoteca y el ahorro no suelen dirigirse a los pobres y en realidad benefician a quienes tienen más recursos (hogares de clase media o incluso de clase media alta). La deducción de los pagos de intereses del impuesto sobre la renta o un subsidio general del tipo de interés de los préstamos hipotecarios suelen ser regresivos, pues aumentan con la cantidad del préstamo y benefician más a quienes pueden permitirse préstamos más cuantiosos que a los que toman préstamos menores. En Filipinas, los subsidios de los tipos de interés representan el 90% del valor de las subvenciones para la vivienda; no obstante, el 77% de la población del país no puede permitirse un préstamo del sector formal, incluso con tipos de interés subsidiados

Parte de estas subvenciones también pueden filtrarse y beneficiar a otros dentro de los sistemas inmobiliarios y aumentar el valor de la tierra y las viviendas existentes.

Aunque supuestamente la justificación del uso de mercados hipotecarios subvencionados es reducir la intervención del Estado en el sector de la vivienda, el

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

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

Se ha encomiado al modelo chileno como una de las mejores prácticas por su transparencia, por la escala del traspaso del suministro de viviendas a proveedores del sector privado (considerados más eficientes y eficaces que el gobierno para abordar la diversidad de la demanda de vivienda) y por dirigirse a los pobres. El modelo se ha duplicado ampliamente en América Latina (Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Venezuela (República Bolivariana de)). Fuera de América Latina, el enfoque centrado en las donaciones y los subsidios de capital se ha aplicado a gran escala en Sudáfrica desde 1994.

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.

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

La construcción de viviendas subvencionadas se han producido principalmente en la periferia urbana, donde el costo de la tierra es más bajo. En Chile, la mayoría de las viviendas construidas por medio del sistema de subvenciones entre 1978 y 2000 se concentró en sitios periféricos que carecían de infraestructura, escuelas, centros de salud y oportunidades de empleo suficientes o adecuados. Las deficiencias del transporte público y la calidad de las carreteras obstaculizan aún más el acceso de los residentes a los servicios y el empleo. También se han criticado los programas de subvenciones de Sudáfrica, México y el Brasil por reemplazar las viviendas informales generalizadas por tipologías de viviendas de baja calidad y estigmatizadas en las que concentran las familias de bajos ingresos. El resultado es una mayor segregación urbana y social, un aumento de la disparidad de acceso a los servicios urbanos, un empeoramiento de las condiciones de vida locales, un mayor daño ambiental y problemas de seguridad urbana.

Estos programas también han descuidado el aspecto de la habitabilidad de la vivienda. Muchas veces los hogares construidos no solo estaban mal situados, sino que también eran muy pequeños o de muy mala calidad y con posibilidades limitadas de mejora⁶⁷. Algunos países han intentado reglamentar las normas de calidad, pero con frecuencia esto ha producido un aumento considerable de los costos administrativos debido a la capacidad institucional necesaria para la supervisión, y un mayor atraso en la entrega de viviendas.

Los problemas de habitabilidad, ubicación y acceso han llevado a Sudáfrica a modificar su programa de subvenciones y aumentar la intervención gubernamental. En virtud del programa “Preparando el terreno” (Breaking New Ground), puesto en marcha a comienzos de 2004, se incluyeron componentes relativos a la demanda con el objeto de mitigar los efectos negativos en la habitabilidad y ubicación de las viviendas subvencionadas que surgieron durante

la primera etapa; en 2005, el Gobierno anunció que la tierra se financiaría aparte de la subvención de la vivienda y, en 2007, que esta tampoco incluiría los servicios, que serían sufragados directamente por los municipios.

Los programas de capital y donaciones, inicialmente diseñados para beneficiar a los más pobres y desfavorecidos, han tenido dificultades para llegar a las familias de bajos ingresos, principalmente debido a la incapacidad de esas familias para reunir la cantidad importante de dinero de la entrada o para cumplir los pagos mensuales de los préstamos con tipos de interés comerciales. En algunos casos se estableció una subvención tan baja que a priori no permitía comprar una vivienda sin disponer de un crédito o de ahorros considerables. Incluso cumpliendo el requisito del crédito o ahorro, muchos de los nuevos propietarios no podían mantener la vivienda o pagar el agua y la electricidad, y se vieron forzados a vender sus hogares. Los programas de donaciones de capital pueden utilizar pruebas de necesidad para determinar la elegibilidad; no obstante, los mecanismos de selección han demostrado ser muy complejos y caros, pues requieren información precisa y actualizada sobre los ingresos y el consumo familiar, que muchas veces escasea en los países en desarrollo, entre otras cosas debido a los elevados niveles de empleo informal. Habida cuenta de la falta de datos fiables sobre los ingresos y activos, algunos países se basan en mediciones indirectas de los ingresos para determinar la elegibilidad y el nivel de los beneficios, como la propiedad de un automóvil o la electricidad consumida por una familia. No obstante, incluso los mejores sistemas indirectos pueden tener errores importantes de exclusión e inclusión.

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

En algunos casos, los obstáculos administrativos o los requisitos difíciles de cumplir impiden que las familias con pocos ingresos se beneficien de las subvenciones. La inscripción en estos programas sigue siendo baja cuando las personas tienen dificultades para viajar a fin de presentar la solicitud debido a la falta de tiempo, los gastos de transporte o una discapacidad. El hecho de tener que reunir documentación cara para demostrar su elegibilidad, como partidas de nacimiento o pruebas de residencia, también aumenta el costo de los trámites y,

en consecuencia, limita la inscripción en los programas. Los ineficientes sistemas de registro de la tierra de muchos países en desarrollo a veces han generado atrasos graves en la inscripción de los títulos de propiedad, socavando la seguridad de la tenencia de los beneficiarios de las subvenciones.

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

C. Microfinanciación de la vivienda

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

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

No obstante, en la década de 1980 surgió un nuevo paradigma de financiación, que aparentemente abordaba la pobreza mediante la ampliación de los créditos pequeños que generaban ingresos en el sector informal: la microfinanciación. Los inversores financieros privados se convencieron de que la microfinanciación era rentable y de que los pobres eran “financiables”. El resultado ha sido un notable aumento a partir de entonces de las corrientes de capital privado de inversión (con el apoyo de los donantes, los bancos multilaterales y las organizaciones

internacionales) hacia el sector de la microfinanciación y, más recientemente, hacia los servicios de financiación de la vivienda adaptados al apoyo de procesos de construcción gradual. La creciente presencia comercial de los grandes grupos bancarios occidentales en los países en desarrollo y su interés en la microfinanciación (incluida la de la vivienda) se ha basado en la idea de que la “base de la pirámide” representa un gran mercado sin explotar.

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

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

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

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

La envergadura de los programas de microfinanciación para la vivienda puede

llegar a ser considerable: por ejemplo, el Banco Grameen ha otorgado más de 650.000 préstamos para viviendas. No obstante, las carteras de microfinanciación de la vivienda en todo el mundo siguen siendo muy pequeñas en relación con el PIB y las actividades de microfinanciación en general. Esta microfinanciación sigue dirigiéndose en gran medida a los clientes actuales de préstamos empresariales de las instituciones de microfinanciación, y en los sistemas habituales de microfinanciación la cartera de vivienda representa del 4% al 8%.

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

Aunque los tipos de interés de las agencias de microfinanciación suelen ser inferiores a los de los prestamistas informales, son muy superiores a los que cobran las instituciones financieras formales y tienen plazos de vencimiento mucho más cortos. En la mayoría de los casos, el tipo de interés se sitúa entre el 20% y el 50%. Por ejemplo, el tipo de interés de MiBanco en el Perú es del 37% anual y el del programa de microfinanciación de viviendas de Compartamosbanco en México es de casi el 70%. Cuanto más pobre es el cliente, más probable es que la agencia de microfinanciación de la vivienda trate de gestionar el riesgo de impago reduciendo el plazo de amortización del préstamo, aumentando el tipo de interés y disminuyendo la cuantía del préstamo. En algunos casos, la cantidad del préstamo no es suficiente y debe complementarse con préstamos adicionales de fuentes externas, que tienen tipos de interés muy elevados y exponen a la familia a un mayor riesgo. El uso de tipos de interés variables también puede provocar un aumento de los intereses en el período de amortización, a veces hasta el doble del tipo de interés inicial. Los tipos de interés elevados aumentan el endeudamiento de los clientes y agravan el círculo vicioso de la pobreza y la probabilidad de impago. En algunos casos, los clientes deben vender activos familiares de larga data (como equipo o tierras) o desviar otras corrientes de ingresos (remesas, pensiones) para pagar el préstamo. Estas estrategias de “último recurso” explican las tasas generalmente elevadas de pago de la microfinanciación de la vivienda, pero reducen el capital de la familia y su resiliencia económica, así como la asequibilidad de la vivienda. Como sucede a menudo en el mercado de las hipotecas de alto riesgo, se ha penalizado a los clientes de la microfinanciación de la vivienda por su “baja rentabilidad”, forzándolos a pagar precios más altos para acceder a la financiación de la vivienda.

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

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

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

Promotion of Area Resource Centres de la India, para facilitar el funcionamiento de las organizaciones locales de base comunitaria y prestarles asistencia.

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

Si bien estos programas se desarrollaron a medida que evolucionaba la microfinanciación de la vivienda, tienen un enfoque muy diferente ya que, hacen hincapié en la propiedad comunitaria y los aspectos más amplios de la vivienda adecuada, como la ubicación, el acceso a la infraestructura y los servicios, y la seguridad de la tenencia. Los fondos comunitarios están menos orientados a las finanzas y, en consecuencia, los tipos de interés de los préstamos suelen ser inferiores a los de la microfinanciación de la vivienda, y los plazos muchas veces son más largos y pueden llegar a los 25 años. Los fondos comunitarios necesitan la asistencia presupuestaria y la participación activa de los gobiernos nacionales y locales en las etapas de planificación y ejecución para alcanzar la escala y sostenibilidad necesarias y recibir asistencia técnica. Aún es muy temprano para evaluar el impacto de los fondos comunitarios en el acceso de los pobres a una vivienda adecuada, y se requieren más investigaciones sistémicas y de largo plazo. No obstante, la sostenibilidad financiera de los fondos comunitarios ya se ha convertido en un problema. Debido a su gran escala y la necesidad de contar con múltiples interesados, los fondos comunitarios dependen en gran medida del apoyo financiero y técnico de los donantes, que puede ser irregular, y las investigaciones indican que estos fondos pueden tener bajas tasas de pago y grandes atrasos. Se han planteado otras preocupaciones en el sentido de que los préstamos comunitarios causan conflictos internos y desequilibrios de poder en las comunidades prestatarias, debido a las diferentes capacidades de pago.

Conclusiones y recomendaciones

1. Las políticas de vivienda se han limitado cada vez más a los sistemas de financiación de la vivienda. El paradigma predominante actual de las políticas de vivienda sostiene que los mercados financieros inmobiliarios, si están bien concebidos y reglamentados, pueden ofrecer acceso a una

vivienda adecuada a todos los sectores de la sociedad. La financiación de la vivienda también se ha convertido en un pilar central de los mercados financieros mundiales, y es fundamental para el desarrollo del sector financiero a nivel nacional e internacional.

2. Para facilitar específicamente el acceso de las familias de menos ingresos a la financiación de la vivienda, fomentando la propiedad, se han promovido tres mecanismos principales de financiación (préstamos hipotecarios de alto riesgo, subvenciones destinadas a la demanda y microfinanciación de la vivienda). Estas políticas se han aplicado en un contexto caracterizado por el cambio del papel del Estado, que ha pasado de ser proveedor de viviendas asequibles a facilitador de los mercados inmobiliarios y financieros.
3. Tras examinar el impacto de estas políticas en distintas regiones del mundo, la Relatora Especial opina que en general no han servido para promover el acceso de las personas pobres a una vivienda adecuada. Los datos indican que las políticas de vivienda basadas exclusivamente en facilitar el acceso al crédito para comprar una vivienda son incompatibles con la plena realización del derecho a una vivienda adecuada de las personas que viven en la pobreza, pues no brindan soluciones que incluyan viviendas habitables, asequibles y bien ubicadas a las que los pobres tengan acceso.
4. Por su naturaleza misma, las políticas de financiación de la vivienda basadas en el crédito discriminan a las familias de menores ingresos y, en el mejor de los casos, aumentan la asequibilidad de la vivienda de los grupos de ingresos elevados o medios. Las políticas de financiación de la vivienda discriminan con frecuencia a los pobres, que deben pagar precios mucho más altos por los servicios financieros, lo cual los expone a los riesgos propios de los mercados financieros mundiales y el endeudamiento.
5. Esta orientación hacia los aspectos financieros ha hecho que se conciba la vivienda como un activo y un producto básico, distribuido solo por las fuerzas del mercado. Sin embargo, incluso cuando logran acceder al crédito, los grupos de bajos ingresos no tienen capacidad para negociar las condiciones del préstamo ni la tipología de la vivienda, y se ven obligados a aceptar las soluciones en materia de vivienda que vienen determinadas por las consideraciones económicas y de rentabilidad del mercado inmobiliario.
6. El mercado inmobiliario está sujeto a la lógica financiera, por lo que no ha generado soluciones adecuadas para los pobres. En muchos casos, las políticas de financiación de la vivienda han agravado las desigualdades en el acceso a la vivienda, la inseguridad de la tenencia, la mala ubicación y habitabilidad, la segregación social y a veces han aumentado el número de personas sin hogar.

7. Se han promovido las políticas de financiación de la vivienda centradas en la demanda con el objeto de reducir el gasto público y superar los problemas de los programas de vivienda social, como la segregación urbana. No obstante, ha quedado claro que los Estados siguen invirtiendo grandes cantidades de recursos públicos en viviendas, ya sea mediante exenciones fiscales, rescates de instituciones financieras después de la caída del mercado inmobiliario o subsidios a los hogares de menores ingresos. Además, estas políticas muchas veces han producido resultados problemáticos, semejantes a los que afectaron a las viviendas sociales.
8. En general apenas hay evaluaciones de largo plazo basadas en los derechos del impacto de la financiación de la vivienda en el acceso de los pobres a una vivienda adecuada. Los datos disponibles se centran en el volumen de los préstamos y la disponibilidad de financiación para la vivienda, y faltan indicadores coherentes y fiables sobre el desempeño de los sistemas de financiación a lo largo del tiempo, especialmente en relación con las condiciones de vivienda de los pobres.
9. La Relatora Especial pide que se modifique el paradigma, pasando de las políticas basadas en la financiarización de la vivienda a un enfoque de estas políticas centrado en los derechos humanos. En este contexto, formula las siguientes recomendaciones:
 - a) La promoción del acceso a una vivienda adecuada no puede basarse exclusivamente en mecanismos financieros. Debe haber políticas e intervenciones estatales más amplias, como inversiones públicas en infraestructura y servicios básicos, mejora y rehabilitación de asentamientos humanos, políticas de planificación urbana y de la tierra, financiación pública, suministro de tierras y viviendas, regulación de los alquileres y marcos jurídicos e institucionales conexos;
 - b) El derecho a una vivienda adecuada debe respetarse y protegerse durante las etapas de concepción, aplicación y supervisión de los programas y políticas de vivienda, que deberían formularse y ejecutarse con la plena participación de las personas y comunidades afectadas. El derecho a una vivienda adecuada debe entenderse como el derecho a vivir en condiciones consideradas adecuadas en materia de seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales de construcción, instalaciones e infraestructura; asequibilidad; habitabilidad; accesibilidad; ubicación; y adecuación cultural;
 - c) La concepción de las políticas de vivienda debe basarse en una evaluación de las necesidades de vivienda adecuada, teniendo en cuenta las condiciones específicas de cada país, en particular las condiciones demográficas, geográficas y económicas y sociales, así como las

características y composición de los distintos grupos desfavorecidos (incluidas las familias de bajos ingresos), sus condiciones de vivienda y las formas de tenencia;

- d) Las políticas de vivienda deben subsanar la discriminación en el acceso a una vivienda adecuada y promover la realización del derecho a una vivienda adecuada de los grupos más desfavorecidos;
- e) Los Estados deben abstenerse de centrar sus políticas de vivienda en sistemas de financiación de la vivienda que tengan efectos mayormente regresivos, como los subsidios de los tipos de interés hipotecarios o las exenciones fiscales de los intereses hipotecarios;
- f) Deben formularse políticas integradas de vivienda dirigidas a los grupos desfavorecidos, incluidas las familias con menos ingresos. Estos programas y políticas deben asegurar el acceso a tierras asequibles y a la infraestructura física y social necesaria para garantizar una vivienda adecuada;
- g) Los Estados deben promover alternativas a las políticas de vivienda basadas en el crédito privado y la propiedad, entre otras cosas mediante el desarrollo de un sector privado de alquiler. Deberían establecerse las condiciones jurídicas, financieras e impositivas adecuadas para alentar la provisión de viviendas sociales de alquiler y otras formas de tenencia colectiva e individual;
- h) Los Estados deben promover una combinación de sistemas de tenencia, incluidos un sector inmobiliario público que no se rija por los mercados liberalizados y sistemas de alquiler con rentabilidad limitada o alquileres regulados, para prevenir la exclusión y segregación social. La combinación de soluciones en materia de tenencia es esencial para promover el acceso a una vivienda adecuada de los distintos sectores de la sociedad y para proteger al sector de la vivienda de las perturbaciones económicas y financieras;
- i) Deben crearse marcos jurídicos e institucionales para garantizar la seguridad de la tenencia en sus distintas formas, incluido el alquiler;
- j) Deben formularse políticas de vivienda dirigidas a los grupos de bajos ingresos en consulta con estos, pues ellos son quienes pueden determinar mejor qué sistemas satisfacen efectivamente sus necesidades;
- k) Los Estados tienen la obligación de evaluar permanentemente el impacto de sus políticas de vivienda y ajustar, cuando sea necesario, las que sean perjudiciales para la realización progresiva del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación. Los Estados deben asignar los fondos necesarios para facilitar la supervisión eficaz de todas las etapas de los programas de vivienda;

- l) En sus iniciativas de evaluación permanente, los Estados deben emplear indicadores de derechos humanos que detecten las tendencias que indican el progreso, el estancamiento o el retroceso en la realización del derecho a una vivienda adecuada. Todos los indicadores deben desglosarse en función de los motivos de discriminación prohibidos para determinar las pautas de marginación y discriminación;
- m) Los Estados deben adoptar medidas urgentes para aumentar la disponibilidad de opciones de vivienda adecuada, en particular para las personas más afectadas por los préstamos hipotecarios de alto riesgo o leoninos. Los Estados deben dar prioridad a la financiación y construcción de viviendas públicas y a la promoción de la asistencia para la vivienda a fin de abordar los efectos de las crisis económicas y financieras en los más vulnerables;
- n) Los Estados deben aumentar sus gastos en vivienda a fin de eludir los efectos negativos de las crisis en el sector inmobiliario;
- o) Los Estados deben velar por que las medidas de recuperación no sigan socavando los programas y políticas de viviendas sociales.