



Asamblea General

Distr. general
15 de agosto de 2023
Español
Original: inglés

Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 73 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**

La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto

Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación en este contexto, Balakrishnan Rajagopal, presentado de conformidad con la resolución [52/10](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/78/150](#).

** Este informe se presentó después del plazo establecido a fin de incluir la información más reciente.



Informe del Relator 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, Balakrishnan Rajagopal

Un lugar donde vivir con dignidad para todos: hacer la vivienda asequible

Resumen

En el presente informe, el Relator 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 aborda la crisis mundial de la asequibilidad de la vivienda, un concepto que se ha reconocido desde hace tiempo como un elemento básico del derecho a una vivienda adecuada en virtud del derecho internacional. Con el presente informe, el Relator Especial se propone hacer un claro llamamiento para contrarrestar y prevenir las repercusiones adversas de la creciente tendencia a la inasequibilidad de la vivienda, que se ha visto exacerbada en los últimos años por la confluencia de las crisis económica, medioambiental, social y política. Al profundizar en el significado de la asequibilidad de la vivienda remontándose hasta las fuentes del derecho internacional de los derechos humanos, el Relator Especial hace una distinción entre las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y hacer efectiva la asequibilidad de la vivienda. El Relator Especial hace hincapié en que la medición de la asequibilidad de la vivienda es fundamental para hacer un seguimiento de los progresos y concebir respuestas que garanticen una vivienda accesible para todos, y explica las opciones de indicadores, destacando la importancia de implicar a las comunidades, los encargados de adoptar decisiones y los profesionales en la selección de indicadores. Subrayando el efecto dominó de la asequibilidad de la vivienda para el disfrute de otros derechos humanos, en particular los de los grupos vulnerables, el Relator Especial examina diversas respuestas de política a la cuestión de la asequibilidad de la vivienda, destacando que no existe un enfoque único para todos los casos y que los Estados deben determinar qué opciones son las más adecuadas a sus circunstancias particulares. El Relator Especial concluye formulando recomendaciones agrupadas en tres categorías: estrategias para evitar las crisis de asequibilidad, estrategias para impedir las violaciones de los derechos humanos derivadas de la inasequibilidad de la vivienda, y estrategias para hacer frente a las repercusiones de la inasequibilidad de la vivienda.

I. Introducción

1. Las secuelas de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), sumadas a las tensiones geopolíticas y la guerra, al consumo desenfrenado, la especulación, la financierización y el hambre de tierras, han desencadenado una recesión económica, una escalada de la inflación, la escasez de energía, el alza de los precios de los alimentos y el aumento de la inseguridad laboral. La confluencia de estas crisis económica, medioambiental, social y política ha tenido un profundo impacto en millones de personas que luchan por satisfacer sus necesidades básicas, incluidos los gastos de vivienda. Además, los problemas de destrucción de viviendas debido a los conflictos¹, el desarrollo económico, los fenómenos relacionados con el clima² y los desastres han aumentado la presión sobre la asequibilidad de la vivienda, elevando aún más los costos. De hecho, los datos sobre el aumento de los costos de la vivienda en un contexto de estancamiento de los ingresos indican que se trata de una crisis global: los precios de la vivienda están aumentando a un ritmo mayor que los ingresos³. En ciudades como Teherán se necesitarían 158 años de ingresos para poder costear el precio medio de una vivienda⁴. En estas circunstancias, 1.600 millones de personas en todo el mundo no tienen una vivienda adecuada y residen en condiciones inadecuadas, y carecen de servicios esenciales como agua, saneamiento y electricidad. Resulta alarmante que las proyecciones indiquen que, para 2030, esta crisis de la vivienda podría afectar hasta a 3.000 millones de personas⁵. Además, los gastos de vivienda siguen aumentando a un ritmo mayor que los ingresos de las familias de renta baja y media en varios países⁶. Esta situación priva a las comunidades y personas más vulnerables del acceso a oportunidades iguales, un requisito fundamental de las sociedades justas⁷.

2. **Promover la vivienda asequible como derecho humano y compromiso mundial.** La asequibilidad constituye un aspecto crítico del derecho a una vivienda adecuada, como ya reconoció en 1991 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 4 (1991). En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los países se comprometieron a asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles para 2030 (objetivo 11.1). La Nueva Agenda Urbana también ha reafirmado la visión de las ciudades inclusivas, haciendo hincapié en la asequibilidad, la resiliencia y la sostenibilidad para mejorar el bienestar de todos los residentes⁸.

3. **Desentrañar la crisis de la asequibilidad.** Los factores subyacentes que impulsan la crisis de asequibilidad tienen sus raíces en los cambios estructurales que se han producido en las últimas décadas. Los siguientes factores han repercutido en la disponibilidad de viviendas asequibles: la creencia errónea en la autosuficiencia del mercado sin una intervención estatal responsable, un notable retroceso de las provisiones de vivienda pública por parte de los gobiernos nacionales y locales, una capacidad limitada de los Estados para abordar los problemas de asequibilidad, una disminución del apoyo público para que las familias con ingresos bajos y medios

¹ Véase [A/77/190](#).

² Véase [A/HRC/52/28](#).

³ Fondo Monetario Internacional, base de datos de Global Housing Watch, puede consultarse en www.imf.org/external/research/housing/index.htm.

⁴ Samantha Dorger, "The cost and affordability of homes around the world", The Street, 21 de marzo de 2023.

⁵ Véase <https://unhabitat.org/topic/housing>.

⁶ Véase Mariana Mazzucato y Leilani Farha, "The right to housing: a mission-oriented and human rights-based approach", document de trabajo núm. 2023/01 (Council on Urban Initiatives, 2023).

⁷ [A/76/177](#), párr. 1.

⁸ Anexo de la resolución de la Asamblea General [71/256*](#), anexo, párr. 11.

puedan conseguir una vivienda adecuada⁹, garantías jurídicas insuficientes para los inquilinos, arrendatarios y titulares de hipotecas que se enfrentan a unos gastos de vivienda excesivos, una rápida urbanización acelerada por la crisis climática, una mayor concentración de la propiedad en unas pocas entidades financieras, una escalada de la especulación inmobiliaria y de la tierra, y la financierización de la vivienda¹⁰. La financierización ha transformado la vivienda de una necesidad social fundamental en una herramienta de inversión, despojándola de su función intrínseca de proporcionar espacios vitales seguros y dignos.

4. Llamamiento urgente a la acción. Este informe tiene por objetivo hacer un llamamiento para contrarrestar y prevenir las repercusiones adversas de la creciente tendencia a la inasequibilidad de la vivienda. En el informe, el Relator Especial subraya las responsabilidades y obligaciones de las distintas partes interesadas, incluidos los gobiernos nacionales y locales, las instituciones públicas, las entidades financieras y los agentes privados, para garantizar la asequibilidad de la vivienda para todos. Se presta especial atención a las personas y grupos que son especialmente susceptibles a la exclusión en el ámbito de la vivienda, a cargas excesivas de gastos y a prácticas discriminatorias. El informe también destaca las nefastas consecuencias de la inasequibilidad de la vivienda para garantizar y hacer efectivos los derechos humanos conexos. En todo el informe, el Relator Especial analiza las medidas que los Estados y otras partes interesadas pueden adoptar para hacer realidad el objetivo de una vivienda asequible para todos.

5. Metodología del informe. Para redactar el presente informe, el Relator Especial preparó un cuestionario y solicitó aportaciones, obteniendo más de 50 respuestas¹¹. El cuestionario se complementó con una consulta de expertos con grupos de la sociedad civil y especialistas académicos.

II. Asequibilidad de la vivienda y derecho internacional de los derechos humanos

6. Definir y garantizar la asequibilidad de la vivienda. Si bien se reconoce que la asequibilidad es un aspecto fundamental del derecho a una vivienda adecuada, el examen de la asequibilidad de la vivienda sigue siendo bastante limitado en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y en las publicaciones sobre derechos humanos, así como en las leyes y la jurisprudencia nacionales. Aún no se han estudiado a fondo definiciones claras, metodologías de medición, estrategias de seguimiento y políticas eficaces para garantizar la asequibilidad de la vivienda. En la observación general núm. 4 (1991) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se formulan las obligaciones específicas de los Estados en materia de derechos humanos en relación con la asequibilidad de la vivienda (párr.8 c)). Estas obligaciones incluyen garantizar que los costos de la vivienda no pongan en peligro otras necesidades esenciales, ajustar los gastos relacionados con la vivienda a los niveles de ingresos, establecer subsidios de vivienda para quienes no tienen opciones asequibles y proteger a los inquilinos de subidas del alquiler poco razonables. En situaciones en las que los materiales naturales son fundamentales para la vivienda, los Estados deberían garantizar la disponibilidad de esos materiales.

⁹ Véase E/CN.4/2005/48.

¹⁰ Véase A/HRC/34/51.

¹¹ El cuestionario y todas las aportaciones recibidas pueden consultarse en www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-inputs-place-live-dignity-all-make-housing-affordable.

7. **Asequibilidad que abarca los derechos.** Más allá de la vivienda, el Relator Especial subraya que los Estados tienen el deber de garantizar la asequibilidad (accesibilidad económica) en relación con necesidades esenciales como la alimentación, la salud, la educación, el agua y el saneamiento para todos. La asequibilidad, un componente clave de los derechos protegidos en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no puede evaluarse separadamente de otros derechos y necesidades. La interconexión de los derechos implica que la asequibilidad de la vivienda debe evaluarse junto con otras necesidades fundamentales, considerando su papel en el contexto más amplio de un nivel de vida adecuado.

8. **Acceso económico para la dignidad.** Las normas de derechos humanos consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como el derecho a condiciones de trabajo favorables (artículo 7) y el derecho a la seguridad social (artículo 9), tienen por objeto garantizar recursos económicos suficientes para una vida digna, incluido el acceso a una vivienda adecuada. El artículo 7, que dispone una remuneración digna, subraya indirectamente la importancia de permitir el acceso a la vivienda mediante salarios adecuados.

9. **Seguridad social y acceso a las necesidades esenciales.** El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que las prestaciones de seguridad social deben ser suficientes en importe y duración a fin de garantizar derechos como un nivel de vida adecuado y el acceso a la atención de la salud¹². Esto se aplica también a la accesibilidad económica a una vivienda asequible, alimentos, ropa y otros bienes y servicios esenciales. Unos niveles adecuados de seguridad social son fundamentales para garantizar la asequibilidad en diversos aspectos de la vida.

10. **Asequibilidad y derechos civiles.** La capacidad de costearse una vivienda también repercute en los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el acceso a la justicia se ve afectado si no se dispone de los medios para asegurarse representación letrada. El derecho a la vida (artículo 6) y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en el hogar (artículo 17), de conformidad con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, están intrínsecamente vinculados a una vivienda asequible y adecuada. Las barreras económicas pueden exponer a las personas a la intemperie y a otras amenazas, y poner en peligro su supervivencia física, vulnerando así el derecho a la vida, como quedó vívidamente demostrado durante la pandemia de COVID-19¹³. La imposibilidad de acceder a una vivienda adecuada únicamente por motivos económicos puede constituir una violación del derecho a la vida, ya que el derecho a la vida va más allá de garantizar la mera supervivencia física de la persona, y abarca el concepto más amplio del derecho a una vida digna¹⁴.

11. **Protección contra las injerencias arbitrarias.** La asequibilidad de la vivienda es esencial para protegerse de injerencias arbitrarias en el hogar, ya sea por parte del Estado o de otros actores. La exclusión económica puede conducir a la falta de hogar, lo que priva a las personas de su derecho a la vivienda y, a su vez, las deja vulnerables a las injerencias arbitrarias en sus condiciones de vida.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007), párr. 22.

¹³ En lo que respecta a la relación entre el derecho a la vida y el derecho a una vivienda adecuada, véase [A/71/310](#). En lo que respecta a la COVID-19 y el derecho a una vivienda adecuada, véase [A/75/148](#).

¹⁴ A propósito del deber de los Estados de adoptar medidas para garantizar que toda persona pueda disfrutar de una vida con dignidad, véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 36 (2018), párrs. 3 y 26.

12. **Perspectiva holística de la vivienda adecuada.** La asequibilidad debe considerarse junto con otros componentes del derecho a una vivienda adecuada, como la calidad, la habitabilidad, la ubicación y el acceso a los servicios públicos. A diferencia de los productos básicos típicos, la vivienda es polifacética y varía mucho. Si bien la capacidad de construir alojamientos básicos es un primer paso hacia una vivienda adecuada, la calidad de la vivienda, la seguridad de la tenencia, el aislamiento, el acceso a los servicios y la proximidad a los medios de subsistencia y a los servicios esenciales determinan la realización del derecho a una vivienda adecuada.

13. **Asequibilidad integral.** La asequibilidad de la vivienda trasciende la mera capacidad financiera para comprar, alquilar o construir una casa. Las políticas deben abordar los costes iniciales, como los depósitos y los pagos iniciales, y abarcar la asequibilidad de servicios esenciales como el agua, el saneamiento y la energía para la calefacción y la cocina. Los costos de los servicios públicos, incluido el agua, deben ser económicamente accesibles para garantizar un nivel de vida digno¹⁵. Como ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho de acceso al agua es el derecho “de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”¹⁶.

14. **Carácter dinámico de la asequibilidad.** La asequibilidad de la vivienda debe tener en cuenta cambios en los hogares, como el envejecimiento, la discapacidad¹⁷ y los cambios en el tamaño de la familia. La asequibilidad sigue siendo vital, ya que las necesidades cambian a lo largo del ciclo vital de una persona. La asequibilidad universal no puede deducirse únicamente de las estadísticas de los hogares medios; requiere tener en cuenta las diversas composiciones de los hogares, los niveles de ingresos y las vulnerabilidades¹⁸.

15. **Adaptación al cambio climático y desalojos.** Las políticas y la legislación en materia de vivienda deben garantizar que se mantenga la asequibilidad en el contexto de nuevas normativas y requisitos, como las medidas de adaptación al cambio climático¹⁹. Los Estados están obligados a proporcionar soluciones de vivienda accesibles y asequibles durante los desalojos provocados por el clima, y a salvaguardar los derechos de las personas afectadas.

16. **Enfoque equilibrado de la responsabilidad del Estado.** Aunque no es necesario que los Estados ofrezcan alojamiento gratuito para todos, sí deben hacer frente a los costos de vivienda para quienes no puedan costearse un alojamiento adecuado. Los miembros de una familia pueden estar obligados por ley a contribuir a los gastos de vivienda de sus hijos y de las personas a su cargo. En caso de que no puedan mantener a las personas a su cargo o no respeten sus obligaciones de manutención, el Estado debe velar por que se cubran los gastos de vivienda de las personas a cargo afectadas. No proporcionar apoyo financiero cuando los miembros

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 15 (2002), párrs. 2 y 12 c) ii).

¹⁶ Observación general núm. 15 (2002), párr. 2. Para un tratamiento exhaustivo sobre la asequibilidad del agua y el saneamiento en la legislación de derechos humanos y las políticas estatales para abordarla, véase [A/HRC/30/39](#).

¹⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8. Véanse también las obligaciones derivadas de los artículos 2 (ajustes razonables) y artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y los informes [A/72/128](#) y [A/77/239](#) sobre el derecho de las personas mayores y el derecho a una vivienda adecuada.

¹⁸ Martha A. Fineman, Understanding vulnerability theory, Emory University law blog, 26 de agosto de 2019.

¹⁹ Véase [A/HRC/52/28](#).

de la familia no pueden cumplir sus obligaciones contraviene el deber del Estado de garantizar una vivienda asequible.

17. **Más allá de la ayuda económica.** Los Estados deben ofrecer ayuda económica y facilitar opciones de vivienda social, garantizando que las personas puedan acceder a una vivienda incluso en los casos de que no tengan los medios para sufragar los costos iniciales. La accesibilidad se extiende a las viviendas de construcción propia que cumplen las normas de adecuación y seguridad de la tenencia.

18. **Acceso oportuno a las prestaciones de vivienda.** El retraso en el acceso a la vivienda pública o social, a las prestaciones de vivienda o a la seguridad social básica puede vulnerar el derecho a una vivienda asequible y adecuada. Estos retrasos obstaculizan la capacidad de las personas para asegurarse unas condiciones de vida adecuadas en el momento oportuno.

19. **Perspectivas regionales.** Los marcos regionales de derechos humanos, como la Carta Social Europea revisada, profundizan en la asequibilidad de la vivienda. Estos marcos hacen hincapié en la necesidad de adoptar medidas para que los precios de la vivienda sean accesibles a quienes carecen de recursos²⁰ y en la importancia de mantener la asequibilidad de la vivienda para los hogares con bajos ingresos. El Comité Europeo de Derechos Sociales ha sostenido que la evaluación de la asequibilidad debe ir más allá de las medidas de asequibilidad media de la vivienda y examinar la relación costos-ingresos de los hogares más pobres²¹. Los Estados partes deben garantizar que el tiempo de espera para la adjudicación de una vivienda social no sea excesivo sin que haya recursos jurídicos²². La Carta Social Europea también subraya la necesidad de sistemas de prestaciones integrales de vivienda para proteger los hogares de bajos ingresos y desfavorecidos²³. El acceso a prestaciones y viviendas sociales debe estar libre de discriminación, y no se deben interrumpir los servicios esenciales²⁴. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos hace hincapié en que los Estados deben garantizar viviendas asequibles, ampliar los programas de vivienda y proteger la tenencia de los inquilinos, y ha señalado las medidas para abordar la asequibilidad, como los subsidios y controles de alquiler²⁵.

20. **Reconocimiento jurídico nacional.** Casi el 40 % de las constituciones del mundo hacen referencia a la vivienda o al derecho a la vivienda, mientras que muchos Estados también cuentan con leyes a nivel central o subnacional que otorgan derechos exigibles en materia de vivienda²⁶. A pesar de ello, existe una escasa jurisprudencia en lo que respecta a lo que una vivienda asequible puede significar o implicar de conformidad con la ley. A este respecto, los mejores ejemplos de jurisprudencia nacional proceden de Estados europeos como el Reino de los Países Bajos, o de

²⁰ Carta Social Europea (revisada) del Consejo de Europa, 1996, art. 31, párr. 3.

²¹ Comité Europeo de Derechos Sociales, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Eslovenia*, denuncia núm. 53/2008, decisión sobre el fondo, 8 de septiembre de 2009, párr. 72.

²² Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, *International Movement ATD Fourth World c. Francia*, denuncia núm. 33/2006, decisión sobre el fondo, 5 de diciembre de 2007, párrs. 89 a 101 y 131.

²³ Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones 2003, Suecia; y Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones 2019, Grecia.

²⁴ Véase Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones 2019, Turquía; y Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones 2003, Francia.

²⁵ Véase Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Principles and Guidelines on the Implementation of Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights*, 2010.

²⁶ Arturs Kucs, Zane Sedlova y Liene Pierhurovica, "The right to housing: international, European and national perspectives", *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, vols. 64/65 (2008), pág. 118.

constituciones posteriores a la Guerra Fría en Estados como Sudáfrica. Hay también algunos ejemplos subnacionales, como la destacada causa *Mount Laurel*²⁷ en los Estados Unidos de América, que desde entonces no se ha replicado en el resto del país. En general, no existe un reconocimiento jurídico nacional adecuado de la vivienda asequible y adecuada.

A. Asequibilidad de la vivienda: respetar el derecho

21. **Triple obligación.** El deber de garantizar una vivienda asequible es polifacético: los Estados tienen la tarea de respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada. La obligación de respetar implica abstenerse de injerir directa o indirectamente en los derechos de vivienda. Esto resulta especialmente pertinente en el caso de los desalojos por impago de alquileres, hipotecas u otros gastos relacionados con la vivienda. El objetivo principal es evitar estos desalojos, especialmente cuando la seguridad social o las prestaciones de vivienda podrían resolver los problemas de pago²⁸. “En los casos de ejecución hipotecaria o de atrasos en el pago de alquileres, los desalojos solo deben emplearse como último recurso y tras haberse explorado todas las alternativas para resolver la cuestión de la deuda pendiente, por ejemplo, mediante subsidios de emergencia para la vivienda, el reescalonamiento de la deuda o, si es necesario, la reubicación a viviendas más asequibles que cumplan con las normas de adecuación”²⁹.

22. **Medidas posteriores al desalojo.** En los casos en que el desalojo sea inevitable, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha decidido que las personas no deben quedar sin hogar o vulnerables a violaciones de sus derechos. Los Estados deben tomar las medidas necesarias, con los recursos disponibles, para proporcionar alojamiento alternativo, reasentamiento o acceso a tierras productivas a los afectados³⁰. Un caso emblemático, *López Albán c España*, subraya que los Estados deben ofrecer un alojamiento alternativo, independientemente de que el desalojo derive de acciones del Estado o de entidades privadas³¹. Lo ideal sería que los alojamientos alternativos estuvieran cerca de la residencia original, lo que permitiría a la comunidad mantener el acceso a las oportunidades y los servicios urbanos³².

23. **Consideraciones relacionadas con la recesión económica.** En tiempos de declive económico y consolidación fiscal, los Estados deben proteger a los marginados y los desfavorecidos³³. A pesar de los retos financieros, los Estados deben abstenerse de realizar recortes desproporcionados en las subvenciones a la vivienda o en las prestaciones de seguridad social que hagan inasequibles la vivienda y los servicios esenciales para los hogares con bajos ingresos. Vender viviendas sociales sin ofrecer alternativas asequibles a quienes no pueden costear los precios de mercado o imponer impuestos a los residentes, inquilinos o propietarios de viviendas sociales

²⁷ Supreme Court of New Jersey, *Southern Burlington County NAACP c. Township of Mount Laurel*, Causa núm. 92 NJ 158 (1983). En lo que respecta a la importancia del caso, véase Douglas S. Massey y otros, *Climbing Mount Laurel: The Struggle for Affordable Housing and Social Mobility in an American Suburb* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2013).

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997), párr. 13.

²⁹ Directrices para la aplicación del derecho a una vivienda adecuada, [A/HRC/43/43](#), párr. 38 c).

³⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 7 (1997), párr. 16.

³¹ [E/C.12/66/D/37/2018](#), párr. 9.3.

³² Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo, [A/HRC/4/18](#), anexo I, párr. 60. Véase también Constitutional Court of South Africa, *City of Johannesburg Metropolitan Municipality c. Blue Moonlight Properties 39 (Pty) Ltd*, causa núm. CCT 37/11 [2011] ZACC 33, fallo, 1 de diciembre de 2011, párr. 104 iv).

³³ [E/C.12/2007/1](#), párr. 4.

sin evaluar las repercusiones sociales, contradice el deber de respetar el derecho a la vivienda³⁴. Del mismo modo, los proveedores de servicios públicos deben evitar cortar los servicios esenciales a los hogares con bajos ingresos que no puedan pagar sus facturas.

24. Repercusiones de las políticas macroeconómicas. Los Estados y los bancos centrales deben evaluar cuidadosamente los efectos de las políticas macroeconómicas, incluidos los ajustes de los tipos de interés, sobre la financiación de la vivienda y los costos de construcción. Las subidas bruscas de los tipos de interés pueden perturbar la construcción de viviendas, obstaculizar la adquisición de terrenos y viviendas, desencadenar una escalada de los alquileres y, en última instancia, provocar el desalojo por inasequibilidad.

25. Responsabilidad de las instituciones financieras internacionales. Las instituciones financieras internacionales deben abstenerse de disponer o fomentar políticas que disminuyan la seguridad social de las personas vulnerables, dificultando así el acceso a una vivienda adecuada. Por el contrario, dichas instituciones deberían dar prioridad a las iniciativas que promuevan la asequibilidad de la vivienda. Lamentablemente, el sector de la vivienda no suele recibir suficiente atención en los préstamos internacionales y la financiación del desarrollo. En la reforma de la arquitectura financiera internacional se debe dar prioridad al acceso a una vivienda asequible.

B. Asequibilidad de la vivienda: garantizar la protección

26. Medidas de protección. La obligación de proteger exige que los Estados adopten medidas que impidan que terceros menoscaben el derecho a la vivienda. Los particulares, las empresas, los agentes del mercado de la vivienda, las entidades de bienes inmuebles, los promotores inmobiliarios, las empresas de construcción, los bancos y las instituciones de financiación de la vivienda deben estar regulados a fin de salvaguardar una vivienda asequible y adecuada. Los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos subrayan el papel del Estado en la regulación de las entidades empresariales para que respeten los derechos humanos.

27. Viviendas accesibles para las personas con bajos ingresos. Los Estados deben regular, supervisar y hacer cumplir las disposiciones que garantizan viviendas accesibles a las personas con ingresos mínimos o nulos. La legislación debe facultar a los inquilinos para impugnar alquileres muy por encima de la media del mercado, incluso después de la firma de un contrato de alquiler. Además, es preciso revisar las normas relacionadas con la selección de inquilinos para evitar la exclusión discriminatoria basada en la inestabilidad de los ingresos.

28. Reglamentos para frenar la especulación. Los reglamentos sobre vivienda y banca deben proteger a los consumidores y combatir la especulación inmobiliaria. La legislación sobre zonificación puede imponer la integración de viviendas asequibles en los proyectos de desarrollo. Los Estados deben limitar el desalojo por parte de propietarios privados e instituciones financieras y exigir que se ofrezcan a los inquilinos opciones de pago razonables antes de proceder al desalojo. La coherencia en los procedimientos de desalojo y la capacitación de los responsables de la adopción de decisiones para aplicar la razonabilidad y la proporcionalidad son vitales. Además, las normas son esenciales para garantizar que las empresas de servicios públicos no

³⁴ Véase Housing Europe, “The abolition of the tax for Dutch social housing landlords results in immediate commitments to better housing”, 15 de julio de 2022.

puedan cortar completamente el suministro de agua y electricidad cuando los hogares no puedan pagar sus facturas³⁵.

29. Seguimiento de la asequibilidad y difusión de información. Es crucial realizar un seguimiento regular de la asequibilidad de la vivienda y de su impacto demográfico. Los Estados deben publicar información estadística sobre la asequibilidad de la vivienda y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

30. Acceso a los recursos judiciales y la reparación. Los Estados, en particular aquellos en los que se supone que la vivienda está jurídica o constitucionalmente protegida, deben garantizar el acceso a asistencia jurídica, asesoramiento y representación asequible para remediar y reparar las violaciones del derecho a la vivienda³⁶. La legislación o los marcos normativos destinados al control de los alquileres o la prevención de los desalojos son insuficientes si los inquilinos desconocen o carecen de vías para obtener justicia a fin de salvaguardar sus derechos³⁷.

C. Asequibilidad de la vivienda - La obligación de su realización

31. Realización progresiva. La obligación de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada exige medidas legislativas, administrativas y presupuestarias para garantizar que todos tengan acceso a una vivienda asequible y adecuada. En el caso de los países menos adelantados, abordar la plena asequibilidad de la vivienda puede requerir inversiones que no son viables de forma inmediata, aunque no se puede permitir que los avances ya conseguidos se degraden en virtud del principio de no regresión. Dicha obligación distingue entre aspectos inmediatos y progresivamente realizables. Cuanto más rico es un país, menos excusas tiene para no garantizar una vivienda asequible para todos. Todos los Estados deben asegurar de inmediato las necesidades esenciales que protegen contra los elementos naturales, fomentando una vida segura y digna. Es prioritario abordar el problema de las personas sin hogar, especialmente de las que viven en la calle o en viviendas con graves carencias.

32. Maximizar los recursos disponibles. Aunque los Estados deben garantizar inmediatamente los elementos básicos de la vivienda, también deben tomar medidas progresivas dentro de los recursos de que disponen³⁸. En el artículo 2, párrafo 1), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se destaca la obligación de cada Estado de hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada de forma progresiva, hasta el máximo de sus recursos disponibles, al tiempo que evita las medidas regresivas que debiliten las salvaguardias existentes de ese derecho. Impone así la obligación de avanzar de la forma más rápida y eficaz posible hacia ese objetivo y de evitar las medidas regresivas. El Relator Especial aboga por una intervención enérgica en los mercados de la vivienda y la tierra, la creación de viviendas sociales y ajustes de la política fiscal para mejorar la asequibilidad³⁹, en particular en relación con las mujeres, las personas sin hogar, los pueblos indígenas, las minorías, las personas con discapacidad, los residentes de asentamientos informales y los hogares de ingresos medianos y bajos.

³⁵ Para un debate sobre las diversas opciones de cómo los proveedores de servicios pueden garantizar la asequibilidad del agua y el saneamiento, y evitar cortes de los servicios, véase [A/HRC/30/39](#), párrs. 62 a 70.

³⁶ Véase, por ejemplo, [A/HRC/7/16/Add.3](#).

³⁷ Véase Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Savić c. Serbia*, demandas núms. 22080/09, 56465/13, 73656/14, 75791/14, 626/15, 629/15, 634/15 y 1906/15.

³⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), párr. 9.

³⁹ Véase [A/HRC/16/42/Add.3](#), [A/HRC/4/18/Add.2](#) y [A/HRC/7/16/Add.2](#).

33. **Medidas integrales.** Las medidas inmediatas, como el desarrollo de una estrategia nacional de vivienda basada en los derechos⁴⁰ y la promulgación de normativas para una fiscalidad justa de la tierra, la propiedad y la vivienda, pueden llevarse a cabo incluso con recursos limitados. Estos pasos contribuyen a la movilización de recursos para garantizar la asequibilidad de la vivienda.

34. **Participación inclusiva.** Los Estados deben implicar a todos los niveles de gobierno y a la sociedad civil, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, los jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad, así como al sector privado, en la solución de los problemas de asequibilidad de la vivienda⁴¹. La participación inclusiva adapta las respuestas a las diversas necesidades. Por ejemplo, la adopción de decisiones en materia de urbanismo, dominada por los hombres, puede dar lugar a diseños urbanos en los que no se tenga en cuenta la proximidad de los servicios esenciales⁴². La participación inclusiva garantiza que las estrategias de vivienda se ajusten a las necesidades reales y a la aplicación de políticas de calidad.

III. Medir la asequibilidad de la vivienda

35. **Importancia de la medición.** Una medición precisa de la asequibilidad de la vivienda es fundamental para supervisar los progresos y diseñar respuestas que garanticen una vivienda accesible para todos. La resolución de la Asamblea de ONU-Hábitat sobre una vivienda adecuada para todos, de junio de 2023, reitera la importancia de contar con objetivos cuantificables, plazos y mecanismos de seguimiento eficaces (párrs. 11 y 12). La resolución hace hincapié en la necesidad de tener en cuenta los diferentes grupos de ingresos y la integración socioeconómica y cultural de las comunidades marginadas, las personas sin hogar y las que se encuentran en situaciones vulnerables, así como las pautas de segregación espacial.

36. **Indicadores contextuales.** La asequibilidad de la vivienda no puede captarse con una única medida universal⁴³. No existen indicadores perfectos, y los indicadores comunes presentan ventajas y limitaciones.

37. **Indicadores clave.** Los indicadores habituales de asequibilidad de la vivienda incluyen la relación precio-ingresos de la vivienda, la relación gasto-ingresos de la vivienda y los ingresos residuales después de los costos de la vivienda. También resultan valiosas las evaluaciones cualitativas, como las encuestas que miden la percepción de los inquilinos sobre la asequibilidad de la vivienda⁴⁴.

38. **Componentes de los indicadores.** La mayoría de los indicadores de asequibilidad de la vivienda incluyen los gastos de vivienda y los ingresos familiares. Por ejemplo, la relación entre precio de la vivienda e ingresos se refiere a los salarios medios anuales necesarios para comprar una vivienda de precio mediano, mientras que la relación entre gastos de vivienda e ingresos es el costo anual de la vivienda dividido por el ingreso anual del hogar. La tasa de sobrecarga de los gastos de vivienda, una derivación de la relación entre gastos de vivienda e ingresos, es la proporción de hogares que gastan más del 30 %, 40 % o 50 % de su ingreso disponible en vivienda. Sin un desglose basado en los niveles de ingresos u otras características sociales, estos coeficientes no reflejan adecuadamente quién tiene acceso a una

⁴⁰ Véase [A/HRC/37/53](#).

⁴¹ Véase [A/HRC/10/7/Add.3](#).

⁴² Véase [A/HRC/40/61/Add.2](#).

⁴³ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “HC.1.5. Overview of affordable housing indicators”, 27 de mayo de 2021.

⁴⁴ *Ibid.*

vivienda asequible. Del mismo modo, estos indicadores no abordan las condiciones de una vivienda adecuada.

39. **Umbral de asequibilidad.** Muchos países consideran que una vivienda es asequible si las personas o los hogares dedican menos del 30 % de su ingreso disponible a gastos relacionados con la vivienda o menos de tres ingresos familiares anuales a la adquisición de una vivienda⁴⁵.

40. **Limitaciones de los coeficientes.** Los coeficientes de relación entre gastos de vivienda e ingresos no pueden reflejar plenamente las vulnerabilidades específicas de los hogares, especialmente de aquellos que destinan menos del 30 % de su ingreso disponible a la vivienda. Estos coeficientes no tienen en cuenta los gastos superiores a la media en artículos de primera necesidad no relacionados con la vivienda debido a factores como la discapacidad, la edad o la salud. Además, pueden pasar por alto los costos y gastos relacionados con la composición del hogar. Por ejemplo, un hogar de dos personas que gaste más del 30 % en vivienda podría tener menos riesgo de pobreza que un hogar monoparental con gastos similares, lo que subraya las limitaciones de estos coeficientes.

41. **Enfoque de los ingresos residuales.** El enfoque de la asequibilidad de la vivienda basado en los ingresos residuales, que está estrechamente relacionado con el derecho a un nivel de vida adecuado, evalúa si los hogares tienen ingresos suficientes después de cubrir los costes de la vivienda para adquirir bienes y servicios esenciales, lo que garantiza la dignidad y la participación en la sociedad⁴⁶. En lugar de coeficientes, este enfoque calcula la disparidad entre los gastos de vivienda y los ingresos familiares, basándose en una cesta integral de bienes y servicios esenciales para la dignidad⁴⁷. Se asemeja mucho a la definición de asequibilidad de la vivienda formulada por el Comité Europeo de Derechos Sociales⁴⁸.

42. **Consideración de necesidades complejas.** El enfoque basado en los ingresos residuales aún puede pasar por alto las necesidades específicas de las personas con discapacidad o con necesidades relacionadas con la salud, que pueden necesitar bienes y servicios adicionales para mantener su dignidad en la comunidad.

43. **Indicadores alternativos.** Algunos países, como el Canadá, han tratado de clasificar los hogares en función de si tienen o no una “necesidad básica de vivienda”. En el Canadá, un hogar tiene una necesidad básica de vivienda si no alcanza uno de los umbrales utilizados para medir la adecuación, la asequibilidad o la idoneidad de la vivienda. Esencialmente, esta medición combina la medición de la asequibilidad de la vivienda con la adecuación de la vivienda y la idoneidad de la vivienda. Sin embargo, los críticos sostienen que este enfoque no tiene en cuenta a las personas sin hogar⁴⁹.

44. **Enfoque de indicadores múltiples.** La medición de la asequibilidad de la vivienda requiere invariablemente el uso de múltiples indicadores. El Relator Especial destaca la importancia de implicar a las comunidades, las autoridades decisorias y los profesionales en la selección de indicadores. Es vital tener en cuenta la “experiencia vivida” de las comunidades desfavorecidas, haciendo hincapié en el

⁴⁵ ONU-Habitat, “The global housing affordability challenge: a more comprehensive understanding of the housing sector”, Urban Data Digest, versión 2, mayo de 2019, págs. 4 y 6.

⁴⁶ OCDE, “HC.1.5. overview of affordable housing indicators”, 27 de mayo de 2021.

⁴⁷ Véase Michael E. Stone, “What is housing affordability? The case for the residual income approach”, *Housing Policy Debate*, vol. 17, núm. 1 (2006).

⁴⁸ Comité Europeo de Derechos Sociales, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) c. Francia*, causa núm. 39/2006, decisión sobre el fondo, 5 de diciembre de 2007, párr. 122.

⁴⁹ Comunicación recibida del Defensor Federal de la Vivienda del Canadá, 28 de abril de 2023.

seguimiento participativo para mejorar la adopción de decisiones y asegurar un cambio duradero⁵⁰.

45. **Más allá de la medición de la asequibilidad.** Es crucial distinguir entre medir la asequibilidad y evaluar la realización del derecho a una vivienda adecuada. La evaluación del derecho a una vivienda adecuada abarca no solo el acceso a una vivienda asequible, sino también indicadores de proceso como la capacidad de impugnar los gastos de vivienda abusivos por vía administrativa o judicial.

46. **Recopilación de datos basada en principios.** Medir el progreso hacia la vivienda asequible requiere una recopilación exhaustiva de datos. Los datos deben ajustarse a los principios clave de los derechos humanos: igualdad, alta calidad, participación, transparencia, acceso a la información y privacidad⁵¹. Deben recopilarse datos sobre los beneficiarios del programa, las condiciones de vivienda y el acceso a la justicia, y desglosarse por características pertinentes, como raza, grupo étnico, discapacidad, edad y género, con objetivos y plazos establecidos⁵².

47. **Equilibrar las estadísticas y los valores de derechos humanos.** Las estrategias de vivienda no deben basarse únicamente en las estadísticas y correr el riesgo de perder de vista los valores de derechos humanos que sustentan los objetivos de esas estrategias.

48. **Directrices para medir el cumplimiento de las políticas.** En la jurisprudencia pertinente se han establecido directrices para medir las políticas de vivienda, que incluyen un plazo razonable para la acción, un progreso cuantificable hacia la realización del derecho a una vivienda adecuada y pruebas de financiación coherentes con los recursos disponibles⁵³.

IV. El impacto de la inasequibilidad de la vivienda

49. **Disminución del bienestar.** Las personas y comunidades que se enfrentan a la inasequibilidad de la vivienda, que en su mayoría pertenecen a los grupos marginados y desfavorecidos, a menudo carecen de seguridad de tenencia y se ven obligadas a vivir en viviendas precarias e informales que carecen de protección frente a riesgos para la salud como el calor, el frío o la humedad, u otros peligros estructurales.

A. El efecto dominó de la inasequibilidad de la vivienda sobre los derechos

50. **Impacto de la inasequibilidad de la vivienda sobre otros aspectos del derecho a una vivienda adecuada.** La asequibilidad de los gastos relacionados con la vivienda repercute en todas las facetas del derecho a una vivienda adecuada, como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la observación general núm. 4 (1991). Esto incluye la seguridad jurídica de la tenencia, la disponibilidad de servicios, instalaciones e infraestructuras, la habitabilidad, la accesibilidad y la ubicación⁵⁴.

⁵⁰ Véase www.nlb.ie/. Véase también la comunicación recibida de Participation and Practice of Rights, abril de 2023.

⁵¹ Véase Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Collective Position: Data for Economic, Social and Cultural Rights* (2022).

⁵² [A/HRC/37/53](http://www.unhcr.org/refugees/37/53), párrs. 91, 93 y 94.

⁵³ Comité Europeo de Derechos Sociales, *Autism Europe c. Francia*, causa núm. 13/2000, decisión sobre el fondo, 4 de noviembre de 2003.

⁵⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 4 (1991), párr. 8.

51. **Inseguridad de la tenencia y desalojos forzosos.** Las personas que no pueden hacer frente a los gastos de vivienda experimentan una menor seguridad de tenencia, lo que aumenta su vulnerabilidad a los desalojos forzosos. Esto puede deberse al retraso en el pago de alquileres, hipotecas u otros gastos de vivienda, lo que lleva a estas personas a ocupar una vivienda sin una tenencia legalmente reconocida. Los desalojos afectan de forma desproporcionada a las poblaciones vulnerables y con menores ingresos. Los estudios indican que más de la mitad de los inquilinos que se enfrentan a un desalojo gastan más del 50 % de sus ingresos en el alquiler, porcentaje que se eleva a más del 60 % en el caso de los jóvenes, y que más del 90 % de los desalojos se deben a retrasos en los pagos⁵⁵. Quienes se enfrentan al desalojo o incluso a la amenaza de desalojo corren riesgos para su salud, sufren inestabilidad laboral y ven comprometida su educación. El impacto de la inestabilidad de la vivienda en el bienestar general debe abordarse de forma holística.

52. **Acceso a los servicios esenciales.** La incapacidad para sufragar los gastos de vivienda afecta al acceso servicios, materiales, instalaciones e infraestructuras que son esenciales para el disfrute de diversos derechos económicos, sociales y culturales, como el agua, el saneamiento, la energía y el transporte. Los estudios demuestran que los estudiantes con ingresos bajos pierden actividades académicas por culpa de un transporte inasequible.

53. **Vivienda inadecuada y acceso a servicios básicos.** Las personas y los hogares empobrecidos suelen vivir en infraviviendas, incluidos asentamientos informales, con acceso limitado o nulo a servicios básicos. La vivienda inasequible empuja a las personas a habitar viviendas inhabitables y no reguladas, lo que contribuye al hacinamiento, la inseguridad y una mayor vulnerabilidad a los desastres naturales o peligros ambientales. Los Estados deben garantizar un gasto público suficiente en vivienda asequible y promover políticas de vivienda accesible entre quienes viven en la pobreza⁵⁶.

54. **Papel de la ubicación en la asequibilidad.** Las viviendas asequibles suelen estar alejadas del centro de la ciudad, de los lugares de trabajo, de los servicios de salud y de las escuelas, lo que se traduce en mayores costos de transporte y dificulta el acceso a otros derechos humanos como la educación. Las desigualdades económicas y sociales dan lugar a resultados desiguales en lo que respecta a la vivienda y a disparidades geográficas⁵⁷.

55. **Impacto en otros derechos económicos y sociales.** La inasequibilidad de la vivienda socava invariablemente varios derechos humanos interconectados, como los derechos a la alimentación, al agua potable, al saneamiento, a la salud, a la educación, al trabajo, al empleo y a la vida familiar, como se ha señalado anteriormente.

B. Discriminación en materia de vivienda y segregación espacial⁵⁸

56. **La lucha contra la discriminación en materia de vivienda y la segregación espacial.** Cuando las leyes niegan a grupos de población el acceso a una vivienda asequible, los Estados deben enmendar o derogar esas leyes para armonizarlas con los principios de no discriminación⁵⁹. Los Estados deben garantizar el ejercicio de los

⁵⁵ Sarah Zell y Scott McCullough, *Evictions and Eviction Prevention in Canada* (Winnipeg, Institute of Urban Studies, University of Winnipeg, 2020), págs. 11 y 12.

⁵⁶ [A/HRC/21/39](#), párr. 79.

⁵⁷ Véase Vicente Silva, "The potential impact of the right to housing to address vertical inequalities", en *Human Rights and Economic Inequalities*, Gillian MacNaughton, Diane Frey y Catherine Porter, eds. (Cambridge University Press, 2021).

⁵⁸ Para una evaluación exhaustiva, véanse [A/76/408](#) y [A/HRC/49/48](#).

⁵⁹ Véase [A/HRC/22/46/Add.1](#).

derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sin discriminación alguna. Esta es una obligación inmediata del Estado, que no está sujeta a la realización progresiva. Cuando la segregación espacial, en este caso entre quienes no pueden costearse una vivienda adecuada y el resto de la sociedad, provoca la erosión de la igualdad en el disfrute de los derechos humanos, ya sea por acción o inacción del Estado o de agentes privados, los Estados deben actuar para poner fin a dicha segregación y abordar las consecuencias adversas para las personas afectadas.

57. Agentes privados y públicos. La discriminación en la vivienda puede derivar de agentes públicos o privados, ser oficial o sustantiva, directa o indirecta. La discriminación suele producirse por múltiples motivos que se intersecan, como los ingresos, la clase social, o género, raza, casta, origen étnico o religión, lo que exige respuestas políticas holísticas y matizadas. Los Estados deben abordar la discriminación procedente de las esferas pública y privada y llevar a cabo estudios y recopilaciones periódicas de datos para comprender su impacto desproporcionado en grupos como las mujeres, las minorías, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad.

58. Abordar la marginación. La inasequibilidad de la vivienda margina aún más a personas y grupos. Los grupos anteriormente discriminados requieren una atención especial⁶⁰. Por ejemplo, las personas con discapacidad de grupos minoritarios son más vulnerables, lo que exige programas y medidas adaptadas para combatir las desigualdades. En la Federación de Rusia, por ejemplo, la definición de “familia” excluye a casi todas las personas lesbianas, gays, bisexuales y transexuales de beneficiarse de los programas de asequibilidad de la vivienda⁶¹. Los apátridas o las minorías con estatuto de apátridas de facto en muchos países, como los romaníes, también tienen dificultades para acceder a una vivienda asequible, lo que les lleva a recurrir a viviendas informales⁶².

59. Acceso equitativo a la vivienda para todos, incluidos los migrantes. Los Estados deben garantizar que todos disfruten del derecho a una vivienda adecuada sin discriminación, incluidos los migrantes. Los Estados que penalizan a los proveedores de viviendas por alquilarlas a trabajadores migrantes en situación irregular aumentan las probabilidades de que los afectados vivan en condiciones deficientes⁶³. Los programas que abordan la inasequibilidad de la vivienda para los grupos marginados deben aplicarse cuando sea necesario, y debe concederse a los grupos desfavorecidos un acceso equitativo a recursos de vivienda adecuados sin discriminación.

C. Retos en la vida pública debido a la inasequibilidad

60. Obstáculos a la participación. El derecho a participar en asuntos públicos, votar y optar a cargos públicos está consagrado en el derecho de los derechos humanos⁶⁴. Sin embargo, votar puede ser un problema para las personas con bajos ingresos, ya que a menudo tienen empleos precarios, lo que les hace difícil encontrar

⁶⁰ Véanse, por ejemplo, [E/C.12/CRI/CO/5](#) (Costa Rica), [E/C.12/ETH/CO/1-3](#) (Etiopía) y [E/C.12/IND/CO/5](#) (India).

⁶¹ Comunicación recibida de SPHERE Foundation y Coming Out, abril de 2023.

⁶² Véase Ben Gronowski, “The right to a nationality and the right to adequate housing: an analysis of the intersection of two largely ‘invisible’ human rights violations”, *Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, núm. 2 (2019).

⁶³ Organización Internacional del Trabajo, *Home Truths: Access to Adequate Housing for Migrant Workers in the ASEAN Region* (Ginebra, 2022), pág. 14. Véase también Naciones Unidas, “Perú: El alquiler de viviendas a migrantes no debe ser penalizado, dicen expertos de la ONU”, 22 de mayo de 2023.

⁶⁴ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 25 (1996), párr. 1.

tiempo para ir a votar. Además, una vivienda alejada y opciones de transporte limitadas dificultan su capacidad para llegar a los centros de votación, lo que afecta a su participación política⁶⁵.

61. Papel de la participación a la hora de abordar la asequibilidad. La participación es primordial para abordar la asequibilidad de la vivienda. Es fundamental garantizar que las personas que se enfrentan a una vivienda inasequible puedan participar en la vida pública. Las personas que comparten sus experiencias vitales pueden influir en los encargados de formular políticas y mejorar las respuestas al problema de la asequibilidad de la vivienda. Debe prestarse atención a los grupos históricamente excluidos y ofrecerles ajustes razonables para garantizar una participación en pie de igualdad.

D. Estigmatización de la inasequibilidad de la vivienda

62. Vínculo con el estigma. El acceso a una vivienda asequible puede estar asociado con estigmas y prejuicios contra los hogares y las personas con bajos ingresos. A pesar de que la inasequibilidad de la vivienda se debe a diversos factores estructurales, persiste la idea errónea de que la incapacidad de costearse una vivienda digna significa el fracaso personal. Esta creencia errónea genera estigmas y prejuicios contra millones de personas en todo el mundo.

63. Ayuda mutua y criminalización. Las comunidades de bajos ingresos recurren a mecanismos de ayuda mutua para contrarrestar el aumento de los gastos de subsistencia. Sin embargo, acceder a necesidades como la electricidad, evitar los desalojos u obtener agua en los asentamientos informales pueden conducir a la criminalización. Hay que dejar de criminalizar las actividades solidarias. Las medidas de solidaridad colectiva para obtener y construir viviendas por quienes habitarán y gestionarán dichas viviendas han incluido la obtención de acceso a la tierra, la autoconstrucción de viviendas, los fideicomisos de tierras comunitarias y el acceso al agua, el saneamiento y la electricidad. Las medidas de este tipo deben ser toleradas y fomentadas por los Estados. Deben aplicarse medidas para garantizar el acceso al agua potable, al saneamiento y a la electricidad, y prohibir los desalojos por impago. Las intervenciones destinadas a asegurar un acceso adecuado al agua y el saneamiento también repercuten positivamente en la vivienda⁶⁶.

V. Hacer posible la vivienda asequible

64. No existe una fórmula definitiva. El derecho de los derechos humanos no proporciona una fórmula definitiva para que los Estados garanticen una vivienda asequible para todos; no existe un enfoque único para las respuestas políticas sobre esta cuestión. Ya sea a través de la regulación de los agentes privados, la provisión de viviendas públicas, incentivos para que los proveedores privados de vivienda ofrezcan asequibilidad, subvenciones para la adquisición de terrenos, ayudas para materiales de construcción, gastos de vivienda, hipotecas y costos energéticos, prestaciones universales de seguridad social, el control o la congelación de los alquileres, o una combinación de estas medidas, los Estados deben seleccionar las opciones más adecuadas a sus circunstancias particulares.

65. Cooperación intergubernamental. Durante la formulación y la aplicación de esas medidas, es fundamental establecer la coordinación y la cooperación entre los

⁶⁵ A/72/502, párrs. 26 a 29.

⁶⁶ Véanse las comunicaciones recibidas de la Coalición Internacional del Hábitat y de la Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra tras la reunión de expertos celebrada el 12 de julio de 2023.

distintos niveles de gobierno. Es esencial, sobre todo en el caso de los Estados federales, que se evite que la división de poderes se convierta en un obstáculo o en una excusa para evitar abordar los problemas de la vivienda, por una falta de claridad sobre la autoridad de los distintos niveles de gobierno, o que los distintos niveles de gobierno se bloqueen o se pasen la responsabilidad unos a otros⁶⁷. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania anuló la Ley de Limitación de Alquileres de Berlín, que incluía una congelación durante cinco años de los alquileres de la mayoría de las viviendas de Berlín. El Tribunal dictaminó que, en virtud de la Constitución alemana, solo el Gobierno Federal de Alemania tenía competencia para endurecer las leyes federales relativas a la limitación de los alquileres, pero no el estado federado de Berlín ni su propio parlamento.⁶⁸ En Boston, la Jim Brooks Community Stabilization Act, una ley aprobada por el ayuntamiento para ofrecer más derechos a los inquilinos, fue bloqueada por la Cámara de Representantes del Estado de Massachusetts⁶⁹.

66. **No discriminación.** Las políticas sociales y de vivienda deben mantener un enfoque no discriminatorio, dando prioridad a los grupos más marginados, y deben adaptarse para garantizar el objetivo general de una vivienda asequible para todos. Los Estados también tienen el deber de asignar el máximo de recursos disponibles para hacer efectivo el derecho a la vivienda y otros derechos económicos y sociales mediante una asignación presupuestaria adecuada, la tributación y, si es necesario, la cooperación internacional, como se establece en el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y se explica en la observación general núm. 3 (1990) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

67. **Importancia de la intervención del Estado.** Los Estados deben contemplar diversos enfoques para determinar la combinación más eficaz y eficiente de políticas, medidas y beneficios dentro de su contexto nacional. Como se ha señalado anteriormente, las intervenciones del Estado son necesarias no solo para facilitar el acceso a una vivienda asequible mediante la regulación de terceros y de los agentes empresariales en el mercado de la vivienda, sino también para exigir potencialmente la inversión del Estado en vivienda, subsidios a la vivienda, servicios públicos relacionados con la vivienda, adquisición de terrenos, gestión eficaz de la tierra, servicios sociales y protección social. Los Estados están obligados a tomar todas las medidas esenciales necesarias para garantizar una vivienda asequible para todos, de conformidad con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

68. En general, las intervenciones en los mercados de la vivienda pueden clasificarse como medidas relacionadas con la oferta o con la demanda. La no intervención total por parte del Estado o su alejamiento de las políticas de vivienda, como la reducción drástica de la dotación directa o indirecta de viviendas públicas y sociales, podría tener resultados adversos.

69. Por ejemplo, la introducción de subsidios más eficientes y eficaces en función de los costos en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en la década de 1980, junto con la posterior aprobación de la Ley de la Vivienda de 1980,

⁶⁷ Véase la comunicación recibida del Canadian Centre for Housing Rights tras la reunión de expertos celebrada el 12 de julio de 2023.

⁶⁸ Véase Tribunal Constitucional Federal, dictamen de 25 de marzo de 2021 (2 BvF 1/20). Boletín de prensa en inglés, disponible en www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2021/bvg21-028.html;jsessionid=9D67C235D7F81E4EE95CD5A93E6C9D1C.internet991.

⁶⁹ Véase Meghna Chakrabarti y Jamie Bologna, “How Boston’s big attempt at rental law reform failed”, WBUR, 16 de mayo de 2018. La lucha por garantizar el control de los alquileres ha continuado en Boston bajo el mandato del alcalde Wu.

plantearon importantes retos para el disfrute del derecho a una vivienda adecuada y asequible para todos. La política de “derecho de compra” concedía a todos los inquilinos de viviendas sociales que hubieran alquilado durante tres o más años la opción de comprar sus casas⁷⁰. Sin embargo, esta medida dio lugar a una reducción de las existencias de viviendas públicas disponibles, restringiendo las futuras oportunidades de intervención del Estado en el mercado de la vivienda y su capacidad para abordar la asequibilidad de la vivienda, alterando fundamentalmente la percepción de las obligaciones del Estado en materia de vivienda. Esta privatización también exacerbó la polarización social, redujo las subvenciones a la construcción y el mantenimiento en un 43 %, provocó un aumento del número de personas sin hogar⁷¹ y triplicó los alquileres de las viviendas sociales en todo el país⁷². Según los propios datos del Gobierno, en los últimos 25 años la asequibilidad de la vivienda ha empeorado en todas las entidades territoriales, en particular en Londres y sus alrededores⁷³.

70. En el mismo sentido, la amplia privatización de las existencias de viviendas que antes eran propiedad del Estado en los países postsocialistas de Europa Oriental provocó un fuerte declive de las viviendas de propiedad pública, restringiendo en última instancia la capacidad del Estado para intervenir en el mercado de la vivienda. El pronunciado cambio en favor de la propiedad de la vivienda como modelo predominante de provisión de vivienda tuvo como resultado que el Estado dejara de cumplir una de sus funciones básicas de bienestar.

71. Cabe señalar que el concepto de “asistencialismo”, que caracteriza a la vivienda social como un sector mínimo y muy residual que atiende exclusivamente a las personas sumamente empobrecidas y a aquellas con otras vulnerabilidades sociales como un servicio de socorro a corto plazo⁷⁴, no es una política que haya evolucionado de forma natural. El concepto de asistencialismo coincidía con la perspectiva del Banco Mundial de que era necesaria una reforma de las políticas, instituciones y normativas gubernamentales para mejorar la eficiencia del mercado de la vivienda y dejar atrás el apoyo limitado y basado en proyectos de los organismos públicos implicados en la producción y financiación de viviendas⁷⁵. Las recomendaciones de política del Banco Mundial influyeron en las respuestas de los Gobiernos en materia de vivienda y contribuyeron a la financierización de la vivienda en muchos países, lo que dio lugar a un aumento drástico del número de personas y familias que carecen de acceso a una vivienda asequible y adecuada.

72. **Poner el mercado en el lugar que le corresponde.** Evidentemente, es imperativo pasar de un enfoque de la vivienda totalmente orientado al mercado a un enfoque en el que tanto el Estado como los agentes privados colaboren para garantizar la asequibilidad de la vivienda para todos. Los Gobiernos deben diseñar respuestas políticas a medida, que abarquen diversas intervenciones en los mercados de la vivienda, como subsidios sociales y de vivienda, mitigación de la pobreza energética, programas de propiedad de la vivienda, planes de ahorro para vivienda, programas de crédito favorable para vivienda, iniciativas de vivienda pública, social, comunitaria y cooperativa, medidas de control de alquileres, mejora de la protección de los inquilinos, prevención de desalojos, prácticas de construcción centradas en la sostenibilidad, mantenimiento y modernización de las viviendas, reducción de las

⁷⁰ John Boughton, *Municipal Dreams: The Rise and Fall of Council Housing* (Verso, 2018), pág. 170.

⁷¹ *Ibid.*, pág. 169.

⁷² *Ibid.*, pág. 175.

⁷³ Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Oficina Nacional de Estadística, “Housing affordability in England and Wales: 2022”, Statistical Bulletin, 22 de marzo de 2023.

⁷⁴ Suzanne Fitzpatrick y Beth Watts, “Competing visions: security of tenure and the welfarization of English social housing”, *Housing Studies*, vol. 32, núm. 8 (2017), págs. 3 y 20.

⁷⁵ Véase Banco Mundial, *Housing Enabling Markets to Work* (Washington D.C., 1993).

viviendas vacías, mejora de la accesibilidad de la tierra y los materiales, descarbonización de las redes eléctricas y la vivienda, intervenciones anticipatorias de las políticas públicas para garantizar la asequibilidad al tiempo que se imponen políticas de construcción de emisiones netas cero, conversión de edificios vacíos en viviendas, mejora de los asentamientos informales, proyectos de tierras y servicios, apoyo a la producción de vivienda social, políticas e incentivos fiscales, adopción de planes nacionales de vivienda y establecimiento de plataformas locales y nacionales de vivienda asequible. Esta lista no es exhaustiva y depende de las circunstancias específicas de cada país.

73. En el marco de la política laboral y social, los Estados deben promulgar medidas para garantizar que los salarios y las prestaciones de seguridad social se fijen en niveles que garanticen un nivel de vida adecuado, que incluya el acceso a una vivienda adecuada, como se establece en los artículos 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

74. **Dificultades en la aplicación.** Dado que ciertas medidas destinadas a garantizar la asequibilidad de la vivienda requieren recursos sustanciales, es esencial que los Estados den prioridad a las medidas dirigidas concretamente a los segmentos más vulnerables de la población, lo que presenta su propio conjunto de dificultades. Por ejemplo, los Estados pueden tener dificultades para informar y llegar a estos grupos vulnerables; puede haber una falta de confianza en las instituciones públicas; los organismos de ejecución de la política de vivienda podrían ser reacios a implicar a las poblaciones vulnerables en sus programas; y los procedimientos para acceder a una vivienda pública o a las prestaciones para vivienda pueden ser excesivamente burocráticos o costosos. Además, los problemas relacionados con la no utilización de los derechos son importantes, en particular cuando las personas desconocen que pueden optar a determinadas prestaciones o cuando recibir subsidios está vinculado al estigma y los prejuicios contra los beneficiarios⁷⁶.

75. A menudo, las viviendas públicas, las ayudas al alquiler y otras prestaciones financiadas por el Estado y diseñadas para facilitar una vivienda asequible no están libres de discriminación o exclusión por motivos de nacionalidad, residencia u otras condiciones, o pueden estar reservadas a hogares que cumplan criterios jurídicos específicos. Con frecuencia, esto da lugar a una situación en la que la mayoría de los más vulnerables quedan excluidos de estas prestaciones, lo que les empuja al mercado informal de la vivienda. En consecuencia, el Relator Especial aboga encarecidamente por políticas que permitan una participación activa de todos los grupos de población, ofreciendo flexibilidad y un diseño que se adapte a los diversos grupos y a sus circunstancias particulares.

76. **Dotación de vivienda social y pública.** Denominada “vivienda asequible” en algunos países, la vivienda social y pública es un enfoque predominante para garantizar que la vivienda sea asequible y accesible para todos. Singapur suele considerarse un importante ejemplo positivo: hay más de un millón de unidades repartidas en 24 ciudades y 3 urbanizaciones, que albergan a más del 80 % de la población residente en Singapur, de la cual cerca del 90 % es propietaria de su vivienda⁷⁷. Aunque los modelos difieren de un país a otro, estos programas suelen tener como objetivo ofrecer viviendas adecuadas a los inquilinos que reúnan los requisitos necesarios a precios inferiores a los del mercado. Si se ejecuta con eficacia, la vivienda social puede ser una estrategia acertada para aumentar el acceso de los hogares con bajos ingresos a una vivienda asequible. También puede crear oportunidades para reducir la segregación espacial, garantizar una vida digna y generar perspectivas de empleo en el sector de la construcción. Los Estados también

⁷⁶ Para más información sobre la no percepción de derechos, véase [A/HRC/50/38](#).

⁷⁷ Véase www.hdb.gov.sg/about-us/our-role/public-housing-a-singapore-icon.

deben velar por que los períodos de espera para acceder a viviendas sociales y públicas sean razonables⁷⁸. Los programas de vivienda pública a menudo se enfrentan a problemas, como una construcción deficiente, el uso de materiales de baja calidad o un mantenimiento inadecuado. Para reducir los costos, las viviendas públicas suelen estar situadas en lugares menos deseables o se construyen como grandes complejos de viviendas que dificultan la integración social o refuerzan la concentración y segregación de los hogares con bajos ingresos en zonas específicas. Estos problemas pueden mitigarse o abordarse mediante una zonificación y planificación urbanas inclusivas, la propiedad o gestión pública a gran escala de la tierra y la vivienda, la gestión profesional del inventario de viviendas públicas, y modelos que promuevan la participación de los inquilinos en la gestión de la vivienda. Además, debe considerarse la posibilidad de garantizar que las viviendas sociales no estén diseñadas únicamente para los miembros más vulnerables de la sociedad, sino que se destinen también a inquilinos con ingresos medianos. Podría ser prudente situar la dotación de viviendas sociales o públicas como un elemento dentro de un espectro de medidas de los gobiernos locales, regionales o nacionales a fin de mejorar las condiciones de vida de los hogares con ingresos bajos y medianos.

77. Cooperativas de vivienda En algunos países, las cooperativas de vivienda contribuyen significativamente a la dotación de viviendas asequibles. Las cooperativas de vivienda suelen consistir en una asociación de inquilinos que aporta un depósito financiero inicial a la cooperativa como capital inicial, que luego se utiliza para construir, ampliar o adquirir una vivienda. Junto con una financiación estatal preferencial o incentivos fiscales para la gestión de las existencias de viviendas, las cooperativas de vivienda suelen alquilar las viviendas a sus miembros a precios inferiores a la media del mercado. Los miembros participan activamente en la gestión y supervisión de las viviendas de propiedad cooperativa, disfrutando de derechos de tenencia seguros dentro de la cooperativa hasta que decidan dejarla. El alquiler puede variar en función de los ingresos familiares, pero suele ser inferior a los precios de mercado del sector privado. El Relator Especial alienta a los Estados a promulgar leyes nacionales que ofrezcan protección jurídica adecuada e incentivos para la formación de asociaciones de cooperativas de vivienda, junto con instrumentos financieros a largo plazo para programas de cooperativas de vivienda. Aunque las cooperativas de vivienda han demostrado ser prometedoras a la hora de garantizar la asequibilidad, es posible que no se adapten eficazmente a los hogares más marginados. Las personas sin hogar o en riesgo de quedarse sin hogar, que a menudo se enfrentan a obstáculos considerables para asociarse a una cooperativa de vivienda, como la dificultad para pagar la cuota de afiliación. También hay que velar por que no proliferen la segregación espacial tras la fachada de cooperativa de vivienda.

78. Subsidios sociales y de vivienda. Los subsidios sociales y de vivienda se han adoptado ampliamente en numerosos países para hacer frente a la asequibilidad de la vivienda. Aunque estos programas quizá no aborden las causas profundas de la asequibilidad de la vivienda, son favorecidos por diversos Estados y se manifiestan de distintas formas, que van desde subsidios dirigidos a grupos de población específicos hasta programas más amplios de subvención de la vivienda, que son de mayor escala pero menos selectivos. El aspecto fundamental de estos programas es que los subsidios deben tener un mandato legal (a nivel nacional, regional o local), ser predecibles, eficaces, sustanciales, transparentes y accesibles sin ningún tipo de discriminación. Los Estados también deben garantizar que los beneficiarios de los programas puedan acceder al mismo tiempo a más de una iniciativa. Es posible que se requieran esfuerzos adicionales para que las personas con derecho a estas

⁷⁸ Comité Europeo de Derechos Sociales, *International Movement ATD Fourth World c. Francia*, demanda núm. 33/2006, decisión sobre el fondo, 5 de diciembre de 2007, párr. 131.

prestaciones puedan beneficiarse de ellas, instituyendo al mismo tiempo medidas para prevenir la corrupción en el acceso a la vivienda u otras prestaciones sociales. A fin de supervisar los avances en la aplicación de los programas, los Estados deben recopilar datos desglosados. Entre los inconvenientes habituales de estos programas figura la accesibilidad limitada, ya que las personas pertenecientes a los grupos de población más vulnerables podrían ser descalificadas debido a la falta de documentación personal y derechos legales relacionados con la vivienda, el analfabetismo o la falta de información sobre estas iniciativas.

78. Intervenciones en materia de alquiler. Muchos Gobiernos también conceden ayudas al alquiler a los inquilinos de propietarios privados, garantizándoles que pueden pagar su alquiler. Los diseños de los programas de ayuda al alquiler varían significativamente en cuanto a criterios de elegibilidad, métodos de distribución, generosidad y alcance. Aunque muchos programas de ayuda al alquiler han mejorado apreciablemente la asequibilidad y el acceso a una vivienda adecuada para los hogares con bajos ingresos, estos podrían provocar inadvertidamente un aumento de los alquileres en el mercado privado de alquiler. Una parte sustancial de la ayuda al alquiler puede beneficiar en última instancia a las empresas y los propietarios privados, que se aprovechan de la ayuda al alquiler y limitan así su impacto redistributivo. Esto pone de relieve la importancia de combinar estos programas con límites máximos de alquiler y medidas de contención de los alquileres⁷⁹. Los Estados también deben garantizar que las ayudas al alquiler no den lugar a discriminación y que los beneficiarios disfruten de acceso en igualdad de condiciones con otros solicitantes de vivienda de alquiler.

79. Las medidas de contención de los alquileres se utilizan ampliamente en muchos países para hacer frente a la asequibilidad de la vivienda. Sin embargo, a menudo se responde a estas medidas con la idea errónea de que “los Estados no deben interferir en el mercado privado”. Las medidas de contención de los alquileres constituyen un tema que divide a los encargados de formular las políticas de vivienda⁸⁰, que temen que se produzcan repercusiones negativas en la oferta del mercado inmobiliario.

80. Política de regulación de alquileres. Cualquier política eficaz de regulación de los alquileres debería basarse en seis principios fundamentales: el mantenimiento de una base de datos de propietarios y alquileres con registros de libre acceso de todos los propietarios, sus propiedades y los alquileres asociados; la aplicación de un control de alquileres vinculado a la propiedad para regular los alquileres entre contratos de arrendamiento y en el marco de un mismo contrato; el establecimiento de un nivel de alquiler deseado, hasta el cual se reducirán los alquileres de las viviendas individuales de alquiler privado en un plazo determinado; la utilización de un índice de alquiler privado para regular los cambios anuales del alquiler de las viviendas de alquiler privado una vez que se ha alcanzado el nivel de alquiler deseado; la creación de un organismo administrativo independiente responsable del diseño del sistema de control de alquileres y de la recopilación de datos, la gestión y el cumplimiento; y el establecimiento de mecanismos de aplicación que responsabilicen a los propietarios y al Estado, en lugar de a los inquilinos⁸¹.

81. La regulación o la eliminación de los incentivos estatales a las entidades financieras que fomentan la especulación con las viviendas de alquiler, como las plataformas de alquiler a corto plazo o los fondos de inversión transnacionales, junto con normativas específicas para los grandes propietarios y las empresas de alquiler, han demostrado su importancia para hacer frente a la inasequibilidad de la vivienda

⁷⁹ Véase Comisión Económica para Europa, *#Housing2030: Effective policies for affordable housing in the UNECE region* (2021).

⁸⁰ *Ibid.*, pág. 66.

⁸¹ *Ibid.*, págs. 66 y 67.

en determinados países⁸². Al mismo tiempo, el apoyo a las organizaciones que defienden los derechos de los inquilinos, como las asociaciones de inquilinos, es otro elemento fundamental para abordar los problemas de la asequibilidad en el mercado de alquileres⁸³. De hecho, se perfila la necesidad de una declaración mundial sobre los derechos de los inquilinos, incluidos los de las organizaciones de defensa de los derechos de los inquilinos.

82. Como se ha demostrado, la introducción de medidas de contención del alquiler debe ir acompañada de instituciones administrativas y de supervisión sólidas y de la regularización de los contratos de alquiler en el mercado privado. Sin embargo, estas medidas quizás no aborden las situaciones en las que los hogares llegan a acuerdos de alquiler informales con sus caseros, lo que podría dejar a los grupos de población más vulnerables sin la ayuda necesaria.

83. **Pobreza energética y vivienda de efecto neutro para el clima.** Los elevados costos de los servicios públicos pueden suponer una importante carga financiera para las personas y los hogares con ingresos bajos. La pobreza energética y la incapacidad de mantener temperaturas interiores confortables afectan a la asequibilidad y habitabilidad de la vivienda, ambos elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada. La crisis energética mundial ha dado lugar a un aumento sustancial de los gastos de electricidad y calefacción, lo que ha puesto a muchos en la difícil situación de tener que elegir entre pasar frío o hambre. La ineficiencia energética, que contribuye significativamente a la crisis climática, agrava aún más el problema. En consecuencia, los Estados deben intensificar sus esfuerzos para mejorar la eficiencia energética de los edificios, una estrategia que no solo tiene beneficios ambientales, sino que también contribuye a la asequibilidad de la vivienda. Las políticas de eficiencia energética deben diseñarse con cuidado para no imponer cargas financieras indebidas a los inquilinos y propietarios de viviendas con bajos ingresos.

84. Los programas que abordan la pobreza energética y la vivienda de efecto neutro para el clima adoptan diversas formas. Puede tratarse de subvenciones para familias con bajos ingresos, financiadas por los gobiernos locales o nacionales, como en Polonia, o de fondos directos asignados a los promotores inmobiliarios para construir nuevos edificios eficientes en el uso de la energía, como en Marruecos. Sea cual sea el enfoque, estos programas deben incorporar las perspectivas de las poblaciones más vulnerables y garantizar que no se queden atrás durante su aplicación.

85. **Programas de propiedad de la vivienda, planes de ahorro para vivienda y planes de crédito preferente para la vivienda.** Los programas de propiedad de la vivienda y los planes de crédito preferente para la vivienda son intervenciones políticas que se utilizan habitualmente en numerosos países. Sin embargo, estas iniciativas a menudo siguen siendo económicamente inaccesibles para los grupos de población más vulnerables, ya que con frecuencia se exigen pruebas de ingresos regulares relacionados con el trabajo. La forma más común consiste en subvenciones hipotecarias que permiten a los bancos y las instituciones financieras aprobar hipotecas, pero estos programas excluyen a las personas que probablemente nunca dispondrán de recursos para ser propietarias. Por lo tanto, estas iniciativas no deberían ser la única intervención en el mercado de la vivienda para garantizar la asequibilidad.

86. **Mantenimiento y modernización.** Los Estados deben garantizar, mediante una normativa adecuada, que los costos de mantenimiento y modernización de las viviendas no se utilicen como instrumentos para aumentar injustificadamente los alquileres y otros costos relacionados con la vivienda a expensas de los inquilinos que

⁸² Recomendaciones formuladas por la Coalición Internacional del Hábitat y la Red por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra tras la reunión de expertos celebrada el 12 de julio de 2023.

⁸³ *Ibid.*

viven en alojamientos de alquiler, incluidas las viviendas públicas o sociales. La modernización y las mejoras de mantenimiento de las viviendas no deben dar lugar a fuertes subidas de los alquileres ni servir de mecanismo para la compraventa de viviendas con ánimo de lucro.

87. Reutilización. En muchos países, la conversión de edificios vacíos en viviendas puede ser un instrumento político eficaz para hacer frente a la escasez de viviendas públicas y sociales. Aunque esta medida puede ofrecer oportunidades de vivienda a familias y personas que de otro modo no podrían acceder al mercado, su aplicación debe ser concienzuda y atenerse a los requisitos de una vivienda adecuada. En algunos países, la viabilidad de estos programas está siendo examinada por comisiones de tierras. Su aplicación puede reforzar las existencias de viviendas públicas y sociales, mitigando los efectos adversos de la privatización y contrarrestando las reducciones de los programas de vivienda pública.

88. Mejora de los asentamientos informales. Los programas de mejora participativa de los asentamientos informales son un medio importante para garantizar la asequibilidad y el derecho a la vivienda en muchos países. El Programa de Hipotecas Comunitarias de Filipinas y el Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales de Indonesia⁸⁴ demuestran el potencial de este tipo de medidas para mejorar las condiciones de vida de los residentes de los asentamientos informales. El Programa Hipotecario Comunitario es un plan del Gobierno que ofrece financiación a familias con bajos ingresos para la adquisición de terrenos y la construcción o mejora de sus viviendas. El Programa presta asistencia técnica a las comunidades para apoyar el desarrollo de sus proyectos de vivienda. El Programa Participativo de Mejora de los Barrios Marginales es una iniciativa conjunta del Gobierno de Indonesia, ONU-Hábitat y la Comisión Europea, destinada a mejorar las condiciones de vida de los residentes de los asentamientos informales en zonas urbanas. El Programa ha dado lugar a la mejora de varios asentamientos informales en todo el país, proporcionando acceso a servicios básicos, infraestructuras y mejoras en las viviendas.

89. Regulación de los agentes financieros en favor de la asequibilidad de la vivienda. La financiarización de la vivienda se ha traducido en un aumento del costo de la vivienda, desalojos forzosos, acaparamiento de tierras, gentrificación y segregación de los hogares con ingresos bajos y medianos, todo lo cual también ha tenido un efecto significativo en el acceso a otros derechos económicos, sociales y culturales. El descenso de la asequibilidad, la contracción del crédito de 2007, la crisis financiera mundial de 2008 y los auges inmobiliarios generalizados que las precedieron están estrechamente relacionados con la desregulación financiera y los laxos controles del crédito⁸⁵. Los agentes financieros y los flujos financieros transnacionales deben regularse y gravarse en beneficio público, destinando los ingresos a garantizar una vivienda asequible, entre otras cosas.

90. Fiscalidad y programas de incentivos fiscales. La fiscalidad es una medida clave de que disponen los Gobiernos para fomentar o desincentivar determinados tipos de inversión en vivienda, y para controlar el mercado de forma que la vivienda sea más asequible y accesible para quienes la necesitan. Los impuestos son también una de las principales fuentes de ingresos del Estado, que pueden destinarse a inversiones públicas en diferentes servicios. Los impuestos pueden aplicarse a la compra e intercambio de viviendas y tierras, a la construcción y el mantenimiento de viviendas y a los ingresos derivados de su venta o alquiler. Sin embargo, en muchos

⁸⁴ En general, el término “mejora de los barrios marginales” pertenece al pasado y debe sustituirse por una terminología más coherente con los derechos humanos, como “mejora comunitaria o integrada de los barrios” o “mejora de los asentamientos informales”.

⁸⁵ Véase Comisión Económica para Europa, *#Housing2030: Effective Policies for Affordable Housing in the UNECE Region* (2021).

países los incentivos fiscales concedidos a los promotores privados y las sociedades financieras para que construyan nuevas viviendas demuestran que depender únicamente de esos incentivos tiene sus deficiencias y que las políticas fiscales deberían modificarse para abordar el problema de la financiarización de la vivienda, que tiene efectos negativos sobre la asequibilidad de la vivienda.

91. **Bancos de tierras y un acceso más asequible a la tierra.** Dado que en las zonas urbanas el costo de la tierra puede suponer hasta el 70 % de los costos totales de la vivienda, mientras que los costos de construcción pueden suponer solo el 30 % de los costos, una de las barreras más fundamentales para garantizar que los proveedores de vivienda públicos y privados puedan ofrecer viviendas asequibles es el costo de la tierra. En consecuencia, las políticas de vivienda destinadas a garantizar el acceso a una vivienda asequible para todos en muchos países no pueden aplicarse sin abordar la cuestión de la tierra y garantizar su disponibilidad para la construcción de viviendas asequibles. En este contexto, muchos Gobiernos han recurrido a los bancos públicos de tierras, lo que incluye la adquisición, reagrupación, preparación y liberación de terrenos para la construcción de viviendas, con el fin de garantizar el nivel deseado de oferta de nuevas viviendas y la combinación de varios tipos, tenencias y precios de las viviendas. Los bancos de tierras son gestionados sobre todo a nivel local o por entidades especializadas. Es imperativo que los bancos públicos de tierras tengan objetivos de interés público bien definidos: su objetivo debe ser garantizar la entrega de viviendas en el número, la ubicación, la combinación de tenencias y el costo requeridos, así como el suministro de las infraestructuras y los servicios necesarios⁸⁶. En particular, las ciudades que se han dedicado durante muchos años a adquirir y gestionar sistemáticamente terrenos para la futura construcción de viviendas han podido garantizar que pueden ofrecer oportunidades de vivienda a muchos de sus residentes a un costo razonable, a pesar de que la demanda de viviendas ha aumentado considerablemente. Algunos ejemplos de éxito son los *Wohnfonds* de la ciudad de Viena, las políticas de tierras y vivienda de la ciudad de Ulm en Alemania, y Singapur, como ya se ha mencionado. Una advertencia: como muestran estos ejemplos, la propiedad pública o los bancos públicos de tierras solo funcionarán en Estados que no sean depredadores, que tengan una cultura de probidad en su sector público y que rindan cuentas a sus pueblos. De otro modo, la propiedad estatal de la tierra a gran escala puede ser una receta para los oligopolios corruptos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

92. El mundo se enfrenta a una creciente crisis de inasequibilidad de la vivienda, que afecta tanto a las poblaciones vulnerables como a las de ingreso mediano. En medio de una compleja interacción de factores, es crucial que los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las instituciones dediquen más esfuerzos concertados a abordar las causas fundamentales de la inasequibilidad de la vivienda. El presente informe sirve de impulso fundamental para el futuro diálogo sobre el logro de una vivienda asequible para todos. El primer paso en ese sentido implica reconocer la asequibilidad de la vivienda como un principio central del derecho a una vivienda adecuada y reconocer ese derecho como un derecho fundamental de toda persona.

93. En el presente informe, el Relator Especial ofrece una serie de recomendaciones y comparte diversas experiencias de distintos países sobre enfoques eficaces e ineficaces en materia de asequibilidad de la vivienda. Los Estados deben interpretar el informe como una llamada urgente a la acción y cultivar políticas y programas participativos y basados en los derechos para

⁸⁶ *Ibid.*, pág. 104.

abordar la asequibilidad de la vivienda. Para apoyar los esfuerzos encaminados a garantizar una vivienda accesible para todos, el Relator Especial ofrece las siguientes recomendaciones, agrupadas en tres categorías: estrategias para evitar las crisis de asequibilidad; estrategias de protección contra las violaciones de los derechos humanos derivadas de la inasequibilidad de la vivienda; y estrategias para hacer frente a las consecuencias de la inasequibilidad de la vivienda.

A. Estrategias de prevención

94. Los Estados deben consagrar en sus leyes o constituciones nacionales la asequibilidad de la vivienda como un elemento del derecho a una vivienda adecuada. Este reconocimiento debe abarcar los recursos suficientes para acceder a los servicios esenciales relacionados con la vivienda, incluidos el agua, el saneamiento y la energía.

95. Los Estados deben invertir recursos para desarrollar modelos alternativos de vivienda asequible, que trasciendan el paradigma único de la propiedad de la vivienda, incluidos los fideicomisos de tierras comunitarias y la vivienda cooperativa.

96. Los Estados deben promulgar leyes que protejan a los inquilinos de los desalojos por impago del alquiler. Los desalojos deben ser el último recurso, respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Deben implantarse leyes y políticas para prevenir la falta de hogar.

97. Los Estados deben llevar a cabo intervenciones jurídicas y de otro tipo para garantizar que terceros respeten el derecho a una vivienda asequible y adecuada. Esto abarca a particulares, instituciones financieras y agentes empresariales del mercado de la vivienda.

98. Los Estados deben aclarar y facultar a los gobiernos locales y subnacionales para que actúen con el fin de garantizar una vivienda asequible, incluso mediante la protección de los inquilinos, políticas de uso de la tierra y medidas tributarias.

99. Los Estados deben mejorar las capacidades de los distintos organismos responsables de la oferta de vivienda para que incorporen sistemáticamente en su labor una perspectiva de asequibilidad de la vivienda.

100. Los Estados deben contrarrestar la reducción de las existencias de viviendas públicas y sociales destinadas a personas y hogares vulnerables. Las medidas deben incluir mejorar el mantenimiento, elaborar iniciativas contra la corrupción y poner freno a la privatización de viviendas públicas.

101. Los Estados deben hacer un seguimiento sistemático de la asequibilidad de la vivienda y recopilar datos desglosados que tengan en cuenta el género, la raza, la identidad indígena, la capacidad y otros factores. Es vital la colaboración con las comunidades, las autoridades decisorias y los profesionales a la hora de elaborar indicadores para medir la asequibilidad de la vivienda.

102. Los Estados deben considerar la posibilidad de redactar y aprobar una declaración sobre los derechos de los inquilinos que refuerce los principios de asequibilidad de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos.

B. Estrategias de protección

103. Los Estados deben garantizar que sus estrategias nacionales de vivienda se adhieran a los principios del derecho a una vivienda adecuada y tengan en cuenta de forma sistemática la asequibilidad de la vivienda. Las políticas deben dar prioridad a la no discriminación y atender a los grupos históricamente excluidos y marginados.

104. Los Estados deben garantizar la participación de todos los grupos demográficos en los debates sobre sus estrategias y programas nacionales de vivienda, centrándose en particular en los grupos que se enfrentan a múltiples tipos de discriminación y en las personas con experiencias personales de problemas de asequibilidad de la vivienda.

105. Los Estados deben asignar recursos para promulgar políticas y programas que cubran total o parcialmente los gastos de vivienda de quienes no pueden conseguir una vivienda adecuada de forma independiente, con el objetivo concreto de incluir a las poblaciones vulnerables y contrarrestar la no utilización de los derechos.

106. Los Estados deben regular de forma proactiva la propiedad y el uso de la tierra, frenar el papel de la especulación y explorar el uso de bancos públicos de tierras. Se deben limitar los derechos a la propiedad, aumentando al mismo tiempo el alcance de las obligaciones y las medidas para garantizar la utilidad social de la tierra y la vivienda.

107. Los Estados deben aplicar medidas para mantener alquileres asequibles, como la regulación de los alquileres, el control de las viviendas desocupadas y las subvenciones a la vivienda. Estas medidas deben adaptarse a las circunstancias de cada país y elaborarse de manera colaborativa.

108. Los Estados deben garantizar que los períodos de espera para acceder a subsidios de vivienda o a viviendas sociales y asequibles sean razonables, y deben facilitar su uso combinado con otras medidas e iniciativas de protección social. Es vital abordar la cuestión de la no utilización de los subsidios e iniciativas de este tipo en determinados grupos.

109. Los Estados deben salvaguardar la asequibilidad de la vivienda a la hora de adaptar las políticas o leyes de vivienda a las nuevas normas de edificación, incluidas las que abordan el cambio climático y las emisiones de carbono relacionadas con la vivienda.

C. Estrategias para hacer frente a las consecuencias de la inasequibilidad de la vivienda

110. Los Estados deben adoptar medidas para evitar los desalojos sin motivo y garantizar una causa justa para todos los desalojos individuales. Nadie debe ser desalojado por no pagar el alquiler únicamente debido a dificultades económicas.

111. Los Estados deben vigilar activamente el número y la condición de las personas que enfrentan situaciones de falta de hogar y de las que están alojadas en viviendas inadecuadas, y tomar medidas activas para garantizarles abrigo y vivienda de forma prioritaria.

112. Los Estados que se enfrentan a una importante escasez de viviendas deben garantizar una amplia oferta de viviendas sociales protegidas de las fuerzas del mercado y ofrecer viviendas asequibles permanentes, sostenibles y basadas en los ingresos.

113. Las ayudas, las subvenciones y las políticas fiscales del Estado para el desarrollo del sector de la vivienda deben estar supeditadas al cumplimiento de normas de asequibilidad y deben evaluarse periódicamente, prestando especial atención a la asequibilidad de la vivienda.

114. Los Estados deben adoptar y mantener una perspectiva de asequibilidad a la hora de abordar las tendencias relacionadas con la vivienda, como la urbanización, el cambio climático, las crisis energéticas, el crecimiento demográfico y la privatización de los servicios públicos.
