



**NACIONES
UNIDAS**

HSP/OEWG-H.2025/INF/5



ONU-HABITAT

**Programa de las
Naciones Unidas para
los Asentamientos Humanos**

Distr. general
25 de noviembre de 2025

Español
Original: inglés

**Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos
de Composición Abierta sobre una Vivienda
Adecuada para Todos
Segunda reunión**
Nairobi, 22 y 23 de octubre de 2025
Tema 3 del programa provisional*

**Examen de los resultados de las sesiones preparatorias en
el período entre reuniones, incluidos los proyectos de
recomendaciones**

Recomendaciones propuestas sobre vivienda social*

Nota de la Secretaría

1. A raíz de los debates mantenidos en la primera reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre una Vivienda Adecuada para Todos, la vivienda social pasó a considerarse una prioridad y los Copresidentes del Grupo de Trabajo la incorporaron en la hoja de ruta que elaboraron tras su nombramiento, en diciembre de 2024. De conformidad con esa decisión, el 9 de junio de 2025 se convocó una reunión de expertos, en la que participaron 44 expertos técnicos, con la finalidad de definir las principales dificultades y tendencias en el sector de la vivienda social y formular un proyecto de recomendaciones. Posteriormente, el 27 de ese mismo mes, se organizaron dos reuniones en las que 103 participantes examinaron la documentación de referencia, hicieron aportaciones sustantivas y contribuyeron a perfeccionar y validar el proyecto de recomendaciones. Se garantizó una representación plural en todo el proceso, que abarcó tanto conocimientos técnicos como perspectivas institucionales.

I. Antecedentes

A. Marco conceptual

2. La definición de lo que constituye una vivienda social varía considerablemente de un país a otro. En el presente análisis, el término se refiere a la vivienda planificada, mantenida y gestionada por instancias públicas –ya sea de forma directa o en colaboración con otros actores–, y cuyo objeto es garantizar una vivienda adecuada y asequible para toda la población, con especial atención a las personas excluidas del mercado formal, especialmente las de ingresos bajos o medios moderados y las inmersas en situaciones vulnerables.

3. Los aspectos específicos de la vivienda social varían mucho según los países y las regiones, y encarnan realidades particulares de cada contexto, pero en general se observan las siguientes características fundamentales:

* HSP/OEWG-H.2025/1.

** La presente nota no ha sido objeto de revisión editorial oficial en inglés.

- a) Los costos suelen situarse por debajo de los del mercado formal y en muchos casos se ajustan a los ingresos o a los costos de suministro de la vivienda.
- b) La vivienda social suele ser de propiedad pública o estar gestionada por administraciones públicas (como municipios u organismos públicos de vivienda), organizaciones sin fines de lucro u organizaciones de lucro limitado (por ejemplo, asociaciones de vivienda, empresas sociales semipúblicas o privadas y cooperativas).
- c) Por lo general, la adjudicación responde a las necesidades y a criterios como el nivel de ingresos, la ocupación (por ejemplo, funcionarios públicos), la vulnerabilidad (por ejemplo, discapacidad) o la situación habitacional (por ejemplo, personas sin hogar o residentes en asentamientos informales). En algunos contextos, la vivienda social se concibe como una prestación universal, a la que acceden grandes segmentos de la población.

d) El objetivo principal de los programas de vivienda social es corregir la desigualdad en materia de vivienda, fomentar la inclusión social y ayudar a los colectivos marginados.

4. A tenor del mandato de la mayoría de los programas de vivienda social, la asequibilidad a largo plazo debería añadirse a los principios fundamentales. De esta forma, la adjudicación y los modelos de tenencia se configuran de modo que impidan la especulación de subsidios y bienes públicos, sobre todo cuando se trata de programas de propiedad. Si se adoptan medidas de protección eficaces (como los topes al precio de reventa, las cláusulas de recompra, los derechos de reversión pública y los fondos de tierras comunitarias), se contribuirá a que las viviendas financiadas con recursos públicos sigan cumpliendo su función social.

5. La vivienda social es clave para contrarrestar las deficiencias del mercado inmobiliario, que derivan en precios inasequibles y exclusión, sobre todo para los grupos de menos recursos. La intervención del Estado es indispensable para garantizar la estabilidad, la equidad y el acceso. Así pues, la vivienda social es un componente fundamental de los sistemas de vivienda inclusiva en todo el mundo. En esencia, se trata de un bien público, o respaldado por el sector público, concebido para que todas las personas puedan acceder a una vivienda digna, en particular las de ingresos bajos o en situación vulnerable. No obstante, además de proporcionar un techo, la vivienda social contribuye a la consecución de objetivos sociales, territoriales y económicos de mayor alcance; a saber:

- a) Cohesión y estabilidad sociales: evitando la marginalización y brindando una red de seguridad en situaciones críticas, como la pérdida del empleo, el desplazamiento o la desintegración del núcleo familiar.
- b) Justicia territorial: la vivienda social, al situarse en zonas con mejores oportunidades, ayuda a reducir la segregación y a fomentar un desarrollo urbano más equilibrado. La ubicación de viviendas sociales en zonas urbanas céntricas, especialmente mediante la reutilización adaptativa de edificios vacíos, puede acortar considerablemente los desplazamientos, disminuir las emisiones del transporte y favorecer el logro de los objetivos climáticos, además de facilitar a los residentes el acceso a empleo y servicios.
- c) Moderación del mercado: un sistema sólido de vivienda social puede contrarrestar las dinámicas especulativas y favorecer un mercado de la vivienda más estable, asequible y de mayor calidad.
- d) Resiliencia climática y sanitaria: los sistemas de vivienda social, si se diseñan con acierto, favorecen la salud pública y la mitigación del cambio climático al reducir la pobreza energética y aumentar la resiliencia climática.
- e) Seguridad de los medios de subsistencia: el acceso a una vivienda estable y digna reduce los obstáculos que dificultan el acceso a la educación, el empleo y la movilidad.
- f) Resiliencia macroeconómica: gracias al impulso contracíclico del sector de la construcción, especialmente en las recesiones económicas.

6. El valor de la vivienda social también es evidente en contextos de crisis y desplazamiento. Ya sea en situaciones de recuperación tras un conflicto, de respuesta a catástrofes naturales o de migración forzosa, la vivienda social brinda una vía de integración y recuperación a largo plazo. En las regiones de urbanización rápida, especialmente donde predominan la vivienda informal o la autoconstrucción, los sistemas de vivienda social interactúan cada vez más con programas de mejora, iniciativas de formalización de la tenencia y estrategias de desarrollo comunitario. Estas interacciones exigen sensibilidad hacia las redes sociales ya establecidas, las prácticas locales de construcción y las estrategias de subsistencia para que las nuevas intervenciones en materia de vivienda sean inclusivas, adecuadas y no ocasionen desplazamientos. En algunos casos, los modelos basados en la reubicación

han impuesto costos prohibitivos a las familias de bajos ingresos, lo que ha erosionado el acceso y la estabilidad a largo plazo.

7. Además, cuando se coordina con políticas más amplias, desde la adaptación al cambio climático hasta la igualdad de género, la vivienda social se convierte en un catalizador de cambio sistémico. El programa brasileño *Minha Casa, Minha Vida* ilustra el alcance de una política de vivienda integrada: en su segunda fase, 8 de cada 10 contratos de vivienda se adjudicaron a mujeres, sobre todo madres solteras y supervivientes de violencia de género, que vieron así reforzados sus derechos habitacionales y su seguridad económica. El programa también combinó la vivienda con la atención infantil, la asistencia sanitaria y el desarrollo de infraestructura, lo que puso de relieve que las soluciones integradas impulsan la inclusión y la resiliencia.

8. En el plano internacional, los sistemas de vivienda social combinan modelos de arrendamiento y de propiedad, tanto en el alquiler como en la propiedad, cada uno con sus propias ventajas y desventajas. La vivienda social en régimen de alquiler ofrece mayor flexibilidad, precios más estables –y, por ende, acceso asequible– y la posibilidad de reasignar la vivienda según las necesidades cambiantes de las familias, por lo que resulta más adecuada para las poblaciones diversas y en evolución. Por otro lado, la vivienda social en propiedad puede ayudar a crear riqueza y estabilidad en los hogares, pero muchas veces exige una mayor inversión inicial y puede restringir la movilidad.

9. Por último, es importante subrayar que ningún instrumento de política de vivienda puede responder por sí solo a todo el espectro de problemas que plantea la vivienda. En su lugar, debe combinarse toda una gama de estrategias e instrumentos (financieros, normativos e institucionales) en distintas proporciones según el contexto local, la capacidad institucional y las necesidades de la población. Sin embargo, en el marco de esta combinación de soluciones, es indispensable expandir la vivienda social en cuanto infraestructura crítica, con el doble objetivo de satisfacer las necesidades habitacionales inmediatas y sustentar estrategias a largo plazo en materia de equidad, resiliencia climática y urbanismo inclusivo.

B. Marco institucional, reglamentario y financiero

10. Los sistemas de vivienda social dependen de una gobernanza sólida, una normativa clara y una financiación sostenible.

11. Los modelos de gobernanza de la vivienda social van desde los sistemas estatales centralizados (por ejemplo, el de Singapur) hasta los acuerdos descentralizados o mixtos en los que participan autoridades provinciales (Argentina y Brasil) o municipales (Finlandia), asociaciones de inquilinos (Dinamarca y Reino Unido) y empresas sin fines de lucro (Francia), o cooperativas de vivienda (Uruguay). Las autoridades locales asumen cada vez más el liderazgo, dada su proximidad a las comunidades y su capacidad de atender las necesidades habitacionales de forma específica. Pese a la diversidad de modelos de gobernanza, la eficacia de los sistemas de vivienda social depende en gran medida de la solidez de los marcos fiscales, la claridad jurídica y la capacidad administrativa. Los mejores resultados suelen lograrse en los países que cuentan con responsabilidades bien definidas y recursos suficientes. Además, las instituciones o agencias dedicadas a la vivienda han demostrado ser imprescindibles, no solo para gestionar la entrega de viviendas y garantizar los estándares de calidad, sino también para preservar la continuidad y la coherencia de las políticas con independencia de los ciclos electorales.

12. La provisión pública directa sigue siendo vital en muchos contextos, pero los sistemas de vivienda social también dependen de la participación estratégica de un abanico más amplio de actores. En este ámbito, los Gobiernos ejercen una función decisiva de proveedores y facilitadores, al establecer los marcos jurídicos, fiscales e institucionales que posibilitan la participación eficaz de diversos actores, como promotores, constructores, instituciones financieras, interlocutores sociales o asociaciones de inquilinos. Es fundamental velar por la claridad de los mandatos, la equidad de la competencia y la consonancia con los objetivos públicos para mantener la coherencia y la calidad en este ecosistema mixto.

13. Los marcos regulatorios también son decisivos para configurar el acceso equitativo al sistema. Los requisitos de admisibilidad, la regulación de los precios de alquiler, la protección de los inquilinos y los criterios de adjudicación determinan el acceso a la vivienda social y sus condiciones. Si la adjudicación es demasiado selectiva, se correrá el riesgo de residualizar el sector¹; en cambio, los modelos inclusivos (como los de Austria o Francia) fomentan la mezcla social. Los procesos

¹ La residualización es el proceso por el cual la vivienda social se adjudica exclusivamente a las personas más vulnerables y de ingresos más bajos o a los grupos más marginados, lo que suele derivar en segregación y estigma social.

transparentes y participativos de regulación de precios de alquiler, asignación de viviendas y evaluación de los resultados contribuyen a la equidad y a la legitimidad pública. La participación real de los residentes y la sociedad civil en estos procesos puede fortalecer la rendición de cuentas, mejorar la selección de los destinatarios y ajustar los servicios a las necesidades de la comunidad. Los mecanismos públicos de información y supervisión también refuerzan la confianza en el sistema y contribuyen al aprendizaje adaptativo.

14. Los marcos jurídicos y normativos son indispensables para definir y garantizar la adecuación de la vivienda en todos los regímenes de tenencia. Estos marcos deben velar por los derechos de los inquilinos, impedir la discriminación y establecer normas vinculantes de habitabilidad y acceso asequible a la vivienda. Es imprescindible que los marcos normativos sean adaptables para tener en cuenta la diversidad de contextos y necesidades habitacionales. La flexibilidad permite aplicar soluciones adaptadas al entorno local (como la tenencia cooperativa, la vivienda progresiva o los barrios de uso mixto) en respuesta a las distintas realidades sociales, económicas y territoriales. Por ejemplo, la construcción progresiva puede ser un sistema legítimo y eficaz de provisión de viviendas sociales, sobre todo en defecto de recursos públicos o capacidad institucional. Si se adoptan estrategias progresivas en materia de vivienda social, mediante reglamentos de apoyo, asistencia técnica e incentivos, los Gobiernos podrán ampliar soluciones asequibles, adaptadas al contexto y culturalmente apropiadas, al tiempo que aumentan la agencia, la participación y la resiliencia de los residentes.

15. La regulación eficaz es imprescindible para que el sector público y otros actores puedan colaborar con eficacia en el suministro de viviendas sociales, incluidos los proveedores de vivienda privados, las cooperativas y las entidades sin ánimo de lucro. Con unas normas claras, transparentes y vinculantes se contribuirá a que todos los participantes actúen dentro de un marco compartido de interés público. El modelo austriaco de asociaciones de viviendas de beneficio limitado², demuestra que los sistemas regulatorios bien concebidos permiten establecer criterios de alquiler basados en los costos, limitar el precio del suelo, regular la financiación y gestión, garantizar la calidad y la transparencia financiera e imponer la reinversión obligatoria. La regulación funciona en varios niveles: auditorías internas dentro de cada asociación de beneficio limitado; supervisión del sector por organismos de auditoría especializados (*Revisionsverbände*) que realizan inspecciones anuales; control externo a cargo de los gobiernos regionales, que revisan los informes de auditoría y el cumplimiento de las condiciones de subvención; y las leyes nacionales que establecen la finalidad del sector y regulan los alquileres según los costos.

16. Por último, la viabilidad financiera depende de una inversión pública estable complementada con diversos instrumentos financieros, como subvenciones de capital, ayudas a la demanda, incentivos fiscales, instrumentos ligados al suelo, bonos de vivienda social o sistemas de ahorro cooperativo. Los sistemas eficaces integran estos instrumentos en un marco político coherente y mantienen la transparencia en los flujos y la asignación de subvenciones.

17. En muchas regiones, lo difícil no es solo movilizar fondos, sino también coordinar las estrategias de forma que la financiación contribuya al logro de los objetivos a largo plazo en materia de equidad, inclusión y resiliencia.

18. En varias regiones, la financiación de la vivienda social también recibe una aportación considerable de las cotizaciones obligatorias de empresarios o trabajadores a fondos específicos de vivienda social. Estos fondos de vivienda centralizados y los mecanismos específicos de financiación desempeñan un papel decisivo en la ampliación de la vivienda social. Algunos ejemplos son el INFONAVIT de México, el Fundo de garantía do tempo de serviço de Brasil, los sistemas de fondos de previsión de Singapur y China, y los gravámenes sobre la vivienda de Kenya. Estos fondos reúnen recursos a gran escala procedentes de las retenciones salariales y las cotizaciones de las empresas para canalizarlos hacia préstamos, subvenciones o programas directos de desarrollo. Además de movilizar y concentrar recursos, estos mecanismos también son herramientas fundamentales para articular un apoyo sostenido y estructurado a las estrategias nacionales de vivienda.

19. Otro mecanismo importante es el uso de planes de ahorro regulados para encauzar los recursos nacionales hacia la vivienda social. Mediante cuentas de ahorro respaldadas por el Estado (como el sistema Livret A en Francia o los modelos vigentes en Alemania, Austria y Eslovaquia) se movilizan fondos con los que conceder préstamos a largo plazo, y a tipos inferiores a los de mercado, para la construcción y renovación de vivienda social. Estos modelos ofrecen una financiación estable y anticíclica y contribuyen a salvaguardar la inversión inmobiliaria durante las recesiones económicas.

20. Además de los sistemas estatales formales, los grupos de ahorro comunitarios también desempeñan un papel fundamental, sobre todo en los países de renta baja y media. Ciertas

² <https://www.housing2030.org/project/austrian-legislation-and-auditing-of-limited-profit-housing/>

organizaciones, como Slum Dwellers International, coordinan planes de ahorro entre residentes de bajos ingresos para reunir modestas contribuciones en fondos con los que apoyar la adquisición de terrenos, la mejora de viviendas o la construcción progresiva. Estos modelos no solo financian viviendas, sino que capacitan a las comunidades para participar en la planificación urbana y negociar mejores condiciones de vida.

21. La política de vivienda social no debe limitarse a la edificación de nuevas viviendas, sino que ha de incorporar como elementos fundamentales el mantenimiento, la rehabilitación y la gestión del parque existente. En muchos contextos, la atención insuficiente a estos aspectos ha dado lugar al deterioro acelerado, la ineficiencia energética y una mayor desocupación. Se necesitan flujos de financiación específicos y una responsabilidad institucional claramente definida para que las viviendas sociales sean habitables a largo plazo. Los modelos de financiación basados en el ciclo de vida, los fondos de reserva para mantenimiento y los mecanismos de reinversión cerrados –como los utilizados en los sistemas de alquiler basado en costes y en los fondos rotatorios– pueden contribuir a proteger la calidad de la vivienda, prolongar la vida útil de los activos y reducir la necesidad de intervenciones onerosas. Además, el mantenimiento eficaz es imprescindible para lograr la satisfacción de los inquilinos, mejorar los resultados sanitarios y aumentar la resiliencia climática.

22. No menos importante es tener presente que los residentes y solicitantes de vivienda no son receptores pasivos, sino titulares de derechos y contribuyentes. Los sistemas de vivienda social son más eficaces cuando incorporan mecanismos de participación sostenida de los inquilinos, desde la concepción y la adjudicación hasta la supervisión. Si se da reconocimiento y mayor proyección a la voz de los “consumidores”, se implantarán sistemas de vivienda más receptivos, transparentes y conectados con la realidad de los residentes.

23. Una consideración importante es que la cuestión de la vivienda social no puede abordarse de forma aislada. Su accesibilidad, eficacia y viabilidad a largo plazo están profundamente influidas por la dinámica general del sistema de vivienda. En muchos contextos en los que los mercados inmobiliarios no logran satisfacer las necesidades de un segmento nutrido de la población –en especial los hogares de ingresos medianos–, los programas de vivienda social concebidos para los grupos de ingresos más bajos han quedado desbordados por una demanda que excede su público objetivo. Este fenómeno puede ocasionar el desplazamiento de las personas más necesitadas y con ello atentar contra los objetivos de equidad del sector. Por tanto, es fundamental adoptar un enfoque sistémico: la vivienda social debe fomentarse en paralelo a una oferta adecuada de vivienda en todo el espectro de ingresos y tenencias, y en combinación con sistemas de mejora sustentados en criterios de acceso claros y mecanismos de asignación transparentes y coordinados con políticas de uso del suelo, financiación de la vivienda y regulación del mercado de alquileres. Con esta integración se evitará la distorsión de los sistemas de vivienda social, que podrán servir de pilar protector dentro de un ecosistema habitacional más amplio, inclusivo y funcional.

C. Situación y evolución del sector de la vivienda social

24. La vivienda social ha experimentado una importante transformación en todo el mundo, tanto en escala como en carácter, como consecuencia de los cambios demográficos, económicos y políticos. En sus orígenes, ligados al Estado de bienestar europeo de la posguerra, la vivienda social se concibió para ofrecer alquileres baratos con apoyo público a las familias trabajadoras. Países como el Reino Unido, los Países Bajos y Suecia asignaron grandes cuotas del parque de viviendas –a veces, entre el 30 % y el 50 %– a proveedores públicos o sociales. Sin embargo, desde la década de 1980, las reformas de corte neoliberal han reducido la inversión estatal y favorecido la privatización y mercantilización de la vivienda pública, salvo notables excepciones en determinados países que, gracias a políticas sólidas, han conservado un nutrido parque público y cooperativo. En algunos casos, las viviendas sociales se convierten en viviendas de alquiler a precio de mercado (como en Alemania) o se venden a los inquilinos (por ejemplo, en el Reino Unido).

25. La privatización suele traducirse en una reducción a largo plazo del parque de viviendas sociales. En muchos casos no se han reemplazado las unidades vendidas, ni se han implantado mecanismos claros para garantizar una reposición en igual número. Con ello se ha mermado la capacidad del sector de satisfacer las necesidades actuales y se ha contribuido a la escasez crónica en muchas zonas urbanas. Además, quienes adquirieron antiguas viviendas sociales experimentan problemas nuevos. En un principio, la propiedad ofrecía ventajas, pero muchos compradores de bajos ingresos no estaban preparados para afrontar los costos de mantenimiento y reparación. Con el tiempo, esta situación ha derivado en un deterioro de las condiciones habitacionales, sobre todo a medida que los propietarios envejecen, enferman o atraviesan dificultades económicas, lo que genera un nuevo nivel de vulnerabilidad en materia de vivienda. La transferencia de vivienda social privatizada al mercado ha erosionado aún más su valor público, ya que, sin salvaguardias jurídicas robustas, esas

unidades generan beneficios privados, a veces mediante subsidios estatales, pese a haberse construido para uso público. Estas tendencias también han profundizado las divisiones intergeneracionales. Los primeros compradores pudieron hacerse con una vivienda asequible en propiedad, mientras que los hogares más jóvenes de bajos ingresos han de vérselas con un sistema que ofrece menos opciones de vivienda social y depende en mayor medida de los inestables alquileres privados³.

26. Con la reducción de la oferta, los criterios de acceso se han vuelto cada vez más estrictos, lo que refuerza la concentración de la pobreza y el estigma social, fenómeno conocido como “residualización”.

27. En las últimas décadas ha resurgido en todo el mundo el interés por la vivienda social, como consecuencia de la urbanización rápida, el encarecimiento del mercado inmobiliario y la creciente desigualdad. El concepto ha evolucionado desde la provisión estatal de alquileres hacia un abanico más amplio de soluciones, como las asociaciones público-privadas, la vivienda comunitaria y los proyectos de ingresos mixtos. En muchos países, la vivienda social se enmarca ya en el contexto del desarrollo urbano inclusivo, la sostenibilidad y la justicia territorial.

28. No obstante, los enfoques varían mucho según las regiones. Europa cuenta con algunos de los sistemas de vivienda social más desarrollados, especialmente en Holanda, Austria y Francia. Europa septentrional y occidental mantienen modelos sólidos de ingresos mixtos, pero Europa meridional y oriental han visto reducido su parque de vivienda social a causa de la privatización y la escasa reinversión. En los últimos tiempos, la crisis de asequibilidad ha vuelto a situar en la agenda política la expansión de la vivienda social y los programas de rehabilitación ecológica. Por ejemplo, el parque de viviendas sociales ha aumentado más de un 2,5 % en Islandia y Corea desde 2010⁴.

29. En América del Norte, la vivienda social es escasa y está muy dirigida a los hogares de menores ingresos. En los Estados Unidos de América, las políticas recientes privilegian los subsidios mediante vales, las asociaciones con organizaciones sin fines de lucro y los programas de créditos fiscales, como el Low-Income Housing Tax Credit. El Canadá conserva un sistema diverso que engloba cooperativas y viviendas municipales.

30. Los países latinoamericanos siempre han dado prioridad a la propiedad de la vivienda subvencionada por el Estado y a los programas de vivienda pública a gran escala (como el *Minha Casa, Minha Vida* de Brasil y el modelo de vivienda social de México). Sin embargo, en algunos casos estas iniciativas han recibido críticas por su ubicación periférica y su escaso acceso a los servicios básicos. Paralelamente, países como el Uruguay y ciudades como São Paulo también han apoyado cooperativas y grupos de ayuda mutua como parte de sus programas de vivienda social. Los giros recientes en materia de políticas apuntan cada vez más a la integración de soluciones de autoconstrucción y ayuda mutua (como *Minha Casa, Minha Vida Entidades*), la mejora de los asentamientos informales y la conexión más eficaz de la vivienda social con el transporte y los servicios públicos.

31. Asia presenta un amplio espectro de enfoques en materia de vivienda social, desde sistemas estatales hasta modelos mercantiles. Los programas de vivienda social también pueden combinar los de modelos alquiler y propiedad, como se observa en los proyectos de vivienda popular de Malasia. En China, el Gobierno ha realizado inversiones considerables en planes de vivienda de alquiler asequible para ayudar a las familias de ingresos bajos y medianos que experimentan dificultades en materia de vivienda, a los trabajadores recién contratados y a los trabajadores migrantes que tienen empleo estable en zonas urbanas. Además, Singapur y Hong Kong (China) cuentan con algunos de los sistemas de vivienda pública más completos del mundo: más del 70 % de los habitantes reside en unidades construidas por el Gobierno. Estos sistemas dan prioridad a los arrendamientos de larga duración, la planificación a largo plazo y la integración con el transporte y los servicios. En Asia meridional, sobre todo en la India, la vivienda social se impulsa con programas subsidiados como PMAY y proyectos masivos de mejora de barrios marginales. En toda Asia, el crecimiento de la población urbana y el aumento de la desigualdad inducen a los Gobiernos a sopesar soluciones más inclusivas, resistentes y de uso mixto.

32. En el África Subsahariana, la oferta de vivienda social sigue siendo escasa y suele estar condicionada por el legado de la planificación colonial. Hoy por hoy, son los propios residentes los que construyen de forma progresiva casi todas las viviendas urbanas. En respuesta a este fenómeno, algunos Gobiernos han pasado de centrarse en la construcción a gran escala a apoyar la mejora de los barrios marginales, la seguridad de la tenencia y el acceso a la financiación. Kenya y Sudáfrica han incrementado su ayuda a las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas de construcción de

³ Housing Europe Observatory (2021), “The sale of social and public housing in Europe”

⁴ OCDE, Affordable Housing Database, PH4.2. SOCIAL RENTAL HOUSING STOCK

viviendas y los fondos dedicados específicamente a la vivienda. Los programas de condominios del gobierno etíope⁵, financiados con subsidios, y los programas de alquiler con opción a compra de Costa de Marfil⁶, también son ejemplos de estrategias híbridas que tratan de ampliar el acceso a la vivienda. La inversión en infraestructura sigue siendo una carencia grave, especialmente para expandir los servicios a las periferias urbanas.

33. En Oriente Medio y Norte de África⁷, la oferta de vivienda social sigue siendo muy reducida y se basa más que nada en políticas que fomentan la propiedad, mientras que la vivienda pública de alquiler es escasa y está condicionada por restricciones institucionales y fiscales. Las iniciativas estatales suelen dirigirse a los hogares de ingresos bajos y medianos a través de programas de vivienda subvencionada, como en Egipto y Marruecos, aunque muchos proyectos presentan dificultades ligadas a la ubicación, la infraestructura y la aceptación por los usuarios.

D. Problemas principales del sector de la vivienda social

34. Pese a su enorme importancia para el fomento de un desarrollo urbano inclusivo y sostenible, el sector de la vivienda social experimenta una serie de problemas persistentes y de nuevo cuño. Estos obstáculos limitan la capacidad de la vivienda social de satisfacer el aumento de la demanda, garantizar el acceso asequible a largo plazo y cumplir objetivos sociales y ambientales de más envergadura. Es imprescindible resolver los problemas siguientes para que la vivienda social pueda desplegar todo su potencial en cuanto motor de equidad y resiliencia.

a) **Privatización, erosión, residualización⁸ y estigmatización:** en muchos países, la vivienda social se ha vendido o reorientado hacia el alquiler a precio de mercado o la propiedad privada, al tiempo que los requisitos para acceder a ellas se restringían a los grupos vulnerables o de bajos ingresos. Como resultado, se ha acentuado la desigualdad, se ha debilitado la viabilidad financiera del sector y ha aumentado el estigma social. En algunas regiones (como determinadas zonas de Europa, América del Norte y países de la antigua Unión Soviética), el parque público se ha reducido considerablemente, lo que ha socavado la función estabilizadora del sector.

b) **Deficiencias de la gobernanza y erosión de la confianza:** los mandatos poco claros, las responsabilidades fragmentadas, la adjudicación opaca y la falta de continuidad institucional han mermado la provisión de viviendas sociales. La ausencia de proveedores especializados o de marcos de planificación a largo plazo puede minar la confianza en la capacidad del sistema de proporcionar vivienda. La falta de transparencia en los criterios de adjudicación o acceso puede debilitar aún más la confianza de la ciudadanía en la equidad y el sentido de la vivienda social.

c) **Sostenibilidad financiera a largo plazo:** la orientación cada vez más selectiva de la vivienda social dificulta la recuperación de los costos mediante alquileres, y los presupuestos insuficientes para mantenimiento y rehabilitación comprometen la viabilidad a largo plazo.

d) **Financierización:** en el sector de la vivienda social, la financierización puede adoptar la forma de modelos de financiación basados en activos, titulización del parque público y aumento de la participación de inversores privados. Estos métodos, si bien facilitan la entrada de capital, suelen restar prioridad al acceso asequible y la estabilidad a largo plazo. En algunos contextos, el énfasis en la propiedad en detrimento del alquiler ha reforzado la concepción de la vivienda como un bien patrimonial más que social, con la consiguiente mengua de la relevancia de la vivienda social dentro de un enfoque basado en los derechos y ajeno al mercado.

e) **Falta de datos fiables y desglosados:** esta deficiencia reduce la eficacia de la planificación, la adjudicación y la evaluación.

f) **Escasez de suelo y desigualdad territorial:** el precio elevado del suelo en los núcleos urbanos obliga a ubicar las viviendas sociales en la periferia, lo que agrava la segregación socioeconómica, alarga los desplazamientos diarios y reduce el acceso a empleos y servicios.

⁵ <https://unhabitat.org/condominium-housing-in-ethiopia>

⁶ Centre d'Excellence de l'Habitat, Rapport Pays sur le Logement et le Développement Urbain de la Côte D'Ivoire; disponible [aquí](#).

⁷ CESPAO, "Social Housing in the Arab Region: An Overview of Policies for Low-Income Households' Access to Adequate Housing", 2017.

⁸ La residualización es el proceso por el cual la vivienda social se limita exclusivamente a los colectivos más vulnerables y de ingresos más bajos, lo que suele derivar en segregación y estigma social.

g) **Inadecuación cultural:** en ocasiones, los diseños de vivienda estandarizados no tienen en cuenta las costumbres locales, la configuración de los hogares o los modos de vida tradicionales, sobre todo en los contextos indígenas, rurales o multigeneracionales.

h) **Envejecimiento del parque y adaptación al cambio climático:** buena parte de las viviendas sociales existentes necesitan reformas para mejorar su rendimiento energético, su accesibilidad y su resiliencia a los riesgos climáticos. En algunos países, una fracción del parque de vivienda municipal está vacante por no reunir condiciones de habitabilidad.

i) **Cambios demográficos:** el envejecimiento de la población y la evolución de las estructuras familiares exigen tipologías habitacionales flexibles, desde soluciones accesibles para personas mayores hasta espacios adaptables a distintas configuraciones familiares. Algunas tendencias mundiales, como la caída de la fecundidad, también están modificando las estructuras de los hogares e influyendo en la planificación.

E. Principales tendencias

35. La vivienda social experimenta una importante transformación en todas las regiones como resultado de la evolución de las necesidades sociales, los imperativos ambientales y los cambios de paradigma político. Estas transformaciones varían según el contexto, pero revelan varias tendencias transversales que ponen de manifiesto una creciente valoración de la vivienda en cuanto pilar del desarrollo urbano inclusivo y sostenible. Las principales tendencias son:

a) **Modelos comunitarios y cooperativos:** desde las cooperativas uruguayas de ayuda mutua hasta el modelo brasileño *Minha Casa, Minha Vida* Entidades, pasando por el programa hipotecario comunitario de Filipinas⁹ y las cooperativas de vivienda europeas, los modelos dirigidos por los residentes diversifican la oferta habitacional. Se trata de iniciativas prometedoras, pero su ampliación sigue planteando dificultades, sobre todo cuando tienen que competir por el apoyo público (financiación, adjudicación de suelo) en marcos concebidos para promotores profesionales sin tener en cuenta las necesidades específicas de estos modelos en cuanto a plazos, requisitos de documentación flexibles y necesidades en materia de creación de capacidad.

b) **Herramientas estratégicas de uso del suelo:** los bancos de terrenos, la captura y el reparto de las plusvalías del suelo, los fondos de tierras comunitarias y los arrendamientos con plazos determinados se utilizan para obtener terrenos destinados a edificar vivienda asequible en zonas bien situadas.

c) **Liderazgo municipal:** ciudades como Viena, París, Barcelona, São Paulo y Seúl vienen impulsando programas de vivienda mediante la planificación, financiación y gestión de viviendas sociales, e integrándolas en una política urbana más amplia.

d) **Programas públicos a gran escala:** en América Latina y África Occidental, los Gobiernos han puesto en marcha iniciativas estatales de vivienda para ampliar la oferta asequible, que suelen combinar la coordinación nacional, la inversión pública y el apoyo de asociados multilaterales.

e) **Integración intersectorial:** al conectar los programas de vivienda social con las agendas de transporte, sanidad e igualdad de género se mejora el bienestar de los residentes y se consigue que las soluciones de vivienda tengan en cuenta todas las necesidades de subsistencia de las personas.

f) **Innovación arquitectónica y de diseño:** los diseños modulares, flexibles y de escaso impacto responden al cambio demográfico, reducen costos y contribuyen al logro de los objetivos ambientales. Cada vez se tiene más presente la importancia de la reutilización adaptativa y la renovación como alternativas sostenibles a la nueva construcción.

g) **Integración de los sistemas alimentarios:** la vivienda social se vincula cada vez más a la seguridad alimentaria mediante la incorporación de la agricultura urbana, los huertos comunitarios y la proximidad a los mercados locales de alimentos. Hay ejemplos destacados de este fenómeno en ciudades como San Antonio, Nueva York y Montreal.

II. Proyecto de recomendaciones

36. Las recomendaciones siguientes definen medidas prioritarias para reforzar las bases institucionales, territoriales, financieras y de diseño de los sistemas de vivienda social y cooperativa. Los modelos de prestación varían según el país y la región, pero todas las propuestas responden a

⁹ [Community Mortgage Program – Social Housing Finance Corporation](#)

principios comunes de asequibilidad duradera, inclusión, habitabilidad, valor público y coherencia sistémica.

37. Las recomendaciones se estructuran en torno a cuatro ámbitos prioritarios:

- a) Condiciones clave para la formulación de programas de vivienda social sostenibles e inclusivos,
- b) Asignación de terrenos y equidad territorial,
- c) Diseño inclusivo y sostenible,
- d) Apoyo integrado y adjudicación equitativa.

38. En cada sección se presenta una serie de recomendaciones de alto nivel y principios para orientar su aplicación en distintos contextos. En conjunto, configuran un enfoque sistémico destinado a consolidar la vivienda social como infraestructura fundamental para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.

A. Catalizadores de los programas de vivienda social inclusiva

39. La ejecución de los programas de vivienda social exige un marco institucional que funcione adecuadamente. Las políticas de vivienda social no surtirán efecto sin una estructura institucional clara y coordinada, y unas funciones bien definidas a nivel nacional, regional y local. Las agencias especializadas, el compromiso político y la participación de los inquilinos son fundamentales para garantizar la rendición de cuentas y la prestación sostenida, al tiempo que los marcos regulatorios flexibles posibilitan la aplicación de modelos inclusivos y adaptados al contexto.

1. Establecer marcos institucionales y políticos sólidos que orienten la ejecución de programas de vivienda social inclusivos y sostenibles, garantizando la flexibilidad necesaria para incorporar y apoyar modelos de vivienda progresiva, ayuda mutua y provisión cooperativa.

a) Integración de la vivienda social en un marco jurídico e institucional sólido

40. Más que un enfoque técnico o centrado en la construcción, para establecer sistemas eficaces de vivienda social se necesita previsión estratégica, coordinación institucional y capacidad para adaptarse a la evolución de las condiciones sociales, demográficas y económicas. Esta labor exige, como elemento cardinal, la creación de estrategias nacionales a largo plazo que definan objetivos y metas cuantificables, plazos realistas y compromisos financieros transparentes. Estas estrategias deben evitar la rigidez y conservar la flexibilidad necesaria para adaptarse a las transformaciones demográficas, las presiones de la urbanización y las condiciones macroeconómicas cambiantes.

41. Otro aspecto importante es que la vivienda social no puede concebirse de forma aislada, sino que debe insertarse en el ecosistema habitacional en sentido amplio y entenderse en relación con la dinámica del mercado, las carencias en materia de acceso y los desequilibrios estructurales. Al formular la política de vivienda desde este prisma sistémico se consigue que las intervenciones sean específicas y, al mismo tiempo, complementarias a los objetivos generales del sector.

42. La vivienda social no debe considerarse una solución aislada, sino parte integrante de una política habitacional omnicomprendensiva que integre una serie de herramientas financieras, reglamentarias e institucionales. En particular, la vivienda social debe entenderse en relación con otros instrumentos, como los subsidios habitacionales, la regulación de los alquileres y los sistemas cooperativos de vivienda. Su eficacia radica en la combinación con otros instrumentos normativos para crear un sistema resiliente e integrador.

43. A nivel de gobernanza, es fundamental definir con claridad las funciones y los mandatos. Cuando el panorama institucional está fragmentado, resulta más difícil prestar servicios. Si los mandatos y responsabilidades se definen con precisión en los planos nacional, regional y local, y se respaldan con acuerdos de rendimiento entre niveles, se facilitará la coherencia entre planificación y ejecución. Estos acuerdos deben formularse conjuntamente con las autoridades locales, los proveedores de viviendas sociales y las organizaciones de inquilinos, incorporando la responsabilidad compartida y el realismo en las metas de las políticas.

44. Otro reto fundamental es sostener los avances con independencia de los ciclos políticos: la vivienda social exige continuidad institucional. Una forma de lograrlo es mediante estructuras de gobernanza resistentes a la volatilidad política, como organizaciones comunitarias, sin fines de lucro o de lucro limitado, dedicadas a misiones sociales duraderas. Estos actores suelen aportar estabilidad, innovación, responsabilidad y una respuesta más ajustada a las necesidades de la zona.

45. Conseguir un apoyo político sostenido para la vivienda social exige modificar el relato: la vivienda social no es simplemente una red de seguridad, sino una fuerza estabilizadora para la economía y la sociedad. Sus efectos van mucho más allá de la provisión de alojamiento individual: además de permitir la movilidad laboral, apoyan la salud pública, mitigan la desigualdad y aumentan la resiliencia social. Valorar estas ventajas más amplias contribuye a que la vivienda social se considere una infraestructura prioritaria.

46. Por otro lado, la política de vivienda social no debería operar de forma aislada ni compartimentada. La integración con las políticas de empleo, la planificación del transporte y el desarrollo urbano es fundamental para generar ventajas secundarias, como la reducción de los desplazamientos diarios, la mejora del acceso al empleo y ciudades más compactas. En el contexto del cambio climático, la vivienda social bien situada puede también impulsar la acción climática al reducir la dispersión urbana y fomentar un desarrollo eficiente desde el punto de vista de la energía y orientado al tránsito.

47. La previsión demográfica también es indispensable. Hay que idear estrategias que respondan con anticipación a las consecuencias habitacionales de los cambios demográficos y el envejecimiento de la población, sin dejar de fomentar la heterogeneidad social y el diseño inclusivo para contrarrestar la segregación y la exclusión. Asimismo, la vivienda social puede apoyar la transformación urbana al actuar como instrumento de mejora de los asentamientos informales, siempre que se respeten las redes sociales establecidas y los medios de vida, y se corrijan las restricciones al acceso.

48. La innovación en materia de gobernanza también debe ampliarse para tomar en consideración la diversidad de actores que participan en la provisión de viviendas. Las cooperativas, las organizaciones comunitarias, los promotores que persiguen fines sociales y las organizaciones sin fines de lucro desempeñan un papel imprescindible, no solo en la construcción, sino también en la gestión a largo plazo, la creación de comunidades y el apoyo a los inquilinos.

49. Además, la vivienda progresiva, modalidad basada en la edificación o mejora paulatinas a cargo de los propios residentes, debe considerarse una forma válida de prestación y respaldarse con la seguridad de la tenencia, la asistencia técnica y las soluciones financieras a medida.

50. Los municipios dotados de mandatos claros y recursos suficientes pueden facilitar la implantación de sistemas de vivienda integrados y sostenibles. Su posición privilegiada les permite suministrar suelo, planificar infraestructura y orientar el desarrollo habitacional hacia objetivos sociales más amplios. Los procesos participativos son particularmente esenciales, sobre todo cuando se trata de sustituir o mejorar vivienda ya edificada, para garantizar que los proyectos tengan en cuenta las necesidades y opiniones de las comunidades afectadas.

51. Más allá de la provisión de casas, al concebir las intervenciones en materia de vivienda social hay que tomar en consideración distintas medidas de apoyo social, como la mediación comunitaria, los programas de integración y los servicios adaptados a grupos vulnerables.

52. Por último, los enfoques transformadores de género deben ocupar un lugar central en las políticas de vivienda social. Para ello es necesario incorporar un diseño que potencie la seguridad, vele por los derechos de tenencia de las mujeres y ofrezca apoyo específico a los hogares encabezados por mujeres o a las supervivientes de la violencia de género.

b) Refuerzo de la capacidad institucional de suministrar vivienda social sostenible

53. Se necesitan instituciones fuertes y coordinadas para que la entrega, la gestión y el mantenimiento de la vivienda social sean viables y equitativos, en especial organismos especializados que se encarguen de supervisar la planificación, la entrega y la conservación a largo plazo.

54. Los acuerdos institucionales, si se pretenden eficaces, tendrán que apoyar la adopción de modelos inclusivos de prestación y gestión, y, en especial, tener en cuenta la importancia decisiva de las entidades públicas, cooperativas, de ayuda mutua, comunitarias y sin fines de lucro. Hace falta establecer mecanismos coordinados que faciliten el acceso equitativo a los recursos públicos y garanticen la coherencia entre esa diversidad de proveedores.

55. Por último, el éxito también depende de la creación de capacidad técnica entre instituciones y proveedores, labor que exige la inversión sostenida en formación, el intercambio de conocimientos y el establecimiento de asociaciones con el mundo académico y la sociedad civil para favorecer la innovación y la eficacia a largo plazo.

c) Fomento del control regulatorio y la participación de los inquilinos

56. Los Estados miembros deben implantar marcos regulatorios y de supervisión sólidos para asegurar la calidad, la responsabilidad y la sostenibilidad a largo plazo de la vivienda social. Es

necesario establecer autoridades independientes y facultadas para supervisar aspectos fundamentales como la sostenibilidad financiera, la regulación del precio de los alquileres, el acceso asequible, la protección de los inquilinos y unos estándares mínimos de calidad que engloben la salud, la accesibilidad y la habitabilidad.

57. Los mecanismos transparentes de auditoría y presentación de informes son imprescindibles para el control de todos los proveedores que reciban ayudas públicas. La regulación también debe apoyar a los actores de menor entidad ofreciéndoles asistencia técnica, flexibilidad normativa y acceso preferente al suelo y la financiación.

58. Es fundamental institucionalizar la participación de los inquilinos mediante su representación en las juntas de proveedores, los órganos consultivos y los procesos de planificación, a fin de reforzar la rendición de cuentas, fomentar la confianza y conseguir que los sistemas de vivienda respondan a las necesidades reales.

2. Movilizar marcos de financiación pública duraderos, diversificados y responsables, destinados a la vivienda social, que contemplen cauces específicos para la provisión gradual, cooperativa, comunitaria y de ayuda mutua.

59. La vivienda social, para ser sostenible a largo plazo, requiere marcos de financiación sólidos, diversificados y equitativos que apoyen no solo la construcción de vivienda nueva, sino también la renovación, el mantenimiento y la gestión a largo plazo del parque existente. Estos marcos deben defender el acceso asequible, la calidad y la sostenibilidad ambiental, y a la vez reforzar el papel de la vivienda social como activo público estratégico, no como mera red de seguridad.

60. Los Gobiernos deben elaborar presupuestos nacionales plurianuales para la vivienda y normativas estratégicas, y apoyar la creación de entornos de inversión sólidos que atraigan capital privado e institucional responsable. La inversión pública debe permanecer dentro del sistema y reutilizarse mediante mecanismos de financiación en circuito cerrado, como los fondos rotatorios, que utilizan los ingresos del alquiler o los reembolsos de los préstamos para financiar el mantenimiento y las intervenciones futuras.

61. Es fundamental articular una combinación equilibrada de instrumentos de financiación. A fin de aumentar la resiliencia, los Gobiernos también deberían contemplar la aplicación de planes de ahorro regulados y modelos comunitarios de financiación. Los fondos de vivienda basados en el empleador o el empleado pueden movilizar recursos nacionales si se acompañan de salvaguardias sociales y de una gobernanza sólida.

62. Para que la inversión en vivienda se traduzca en beneficios sociales, los Gobiernos deben canalizar el capital a través de intermediarios financieros responsables y orientados al interés público. Instituciones como los bancos cooperativos o los fondos rotatorios de vivienda social pueden ser fundamentales para encauzar recursos hacia modelos de vivienda asequibles e inclusivos.

63. Los mecanismos de financiación deben contemplar canales específicos para iniciativas comunitarias y de pequeña escala, que tengan en cuenta sus plazos particulares y sus necesidades en materia de fortalecimiento institucional. Las iniciativas comunitarias, cooperativas y de ayuda mutua son vitales para ampliar el acceso a la vivienda social. Asimismo, los modelos progresivos ofrecen la posibilidad de ampliar el acceso, sobre todo en las zonas desatendidas. Los Gobiernos deberían legitimar estos modelos, ampliarlos y apoyarlos mediante una financiación específica, flexible y poco burocrática.

64. Hace falta crear marcos de financiación que cubran todo el ciclo de vida, incluidos el mantenimiento, la renovación y la modernización. Es fundamental establecer mecanismos de reserva para mantener la calidad y la habitabilidad en el tiempo. A tal efecto, la aplicación de los principios de alquiler a costo ayuda a los proveedores a planificar el mantenimiento recurrente y reducir los costos a largo plazo.

65. La financiación climática debe canalizarse activamente hacia la rehabilitación energética y la construcción de vivienda social resiliente, siempre velando por la coherencia de las estrategias habitacionales con los objetivos ambientales de cada país.

66. Los marcos de financiación deben incluir salvaguardias para proteger la inversión pública y evitar la especulación, como los topes al precio de reventa y los derechos de tanteo en favor del sector público, sobre todo en los modelos basados en la propiedad.

67. Los flujos de capital deben ajustarse a los objetivos de interés público. Para ello se necesitan intermediarios financieros transparentes, control regulatorio y mecanismos sólidos de rendición de

cuentas. La inversión privada puede expandir la oferta y aportar innovación, pero debe operar dentro de marcos que protejan la equidad, la asequibilidad y los resultados sociales prolongados.

68. El sector de la vivienda social recibe cada vez más inversiones que se presentan como beneficiosas para el medio ambiente, la sociedad y la gobernanza. A fin de que estas inversiones en vivienda social contribuyan verdaderamente al logro de objetivos sociales, es preciso aplicar normas de rendimiento social compartidas –como el acceso asequible al alquiler, la seguridad de la tenencia a largo plazo y la inclusión de las comunidades marginadas y de ingresos bajos– y vigilar su cumplimiento. La responsabilidad de hacer cumplir estos estándares debe recaer en autoridades públicas o en instituciones de vocación social, para proteger el interés público y obtener ventajas claras y cuantificables.

69. Los Gobiernos deben extremar la cautela al contemplar la posibilidad de vender activos de vivienda social con el fin de generar ingresos públicos. La medida puede parecer conveniente para aliviar la presión fiscal a corto plazo, pero la experiencia europea indica que las ventas masivas pueden ocasionar pérdidas irreversibles y menoscabar la capacidad futura del sistema de vivienda social de satisfacer las necesidades en expansión y evolución. Mantener y reforzar el parque público de viviendas es una inversión estratégica que favorece la cohesión social, la resiliencia económica y el equilibrio territorial. Las decisiones relativas a la gestión de activos deben fundarse en la consecución de objetivos de interés público a largo plazo y en un análisis detallado de las consecuencias sociales y fiscales.

70. Por último, la financiación sostenible depende de la capacidad institucional, la gestión profesional y la gobernanza integradora, incluida la participación de los inquilinos. La captación de fondos para la vivienda social no es una mera tarea técnica: también exige voluntad política, coherencia política y un compromiso firme con la vivienda en cuanto derecho humano y fundamento de un desarrollo inclusivo y sostenible.

3. Crear sistemas integrados de datos demográficos, territoriales y habitacionales para apoyar la planificación y la adopción de decisiones informadas.

71. La creación de sistemas de vivienda social eficaces, inclusivos y responsables exige datos fehacientes y herramientas sólidas de vigilancia. La información fiable permite a los Gobiernos evaluar las necesidades habitacionales, orientar la asignación de recursos y evaluar el rendimiento del sistema, y la rendición de cuentas transparente y la participación de los residentes refuerzan la confianza pública y posibilitan que las inversiones generen valor sostenido.

72. Los Gobiernos deben invertir en sistemas de datos centralizados y compatibles entre sí que recopilen e integren información territorial, catastral y socioeconómica. Las evaluaciones de las necesidades habitacionales, efectuadas de forma periódica y desglosadas por ingresos, edad, tipo de hogar, capacidad de pago y ubicación, son imprescindibles para una planificación integradora, objetiva y sensible a las necesidades.

73. En pro de una mayor transparencia, los proveedores de vivienda social deben presentar informes periódicos y normalizados sobre ocupación, niveles de renta, uso de subsidios, calidad habitacional y resultados para los inquilinos. Los residentes deben participar activamente en el seguimiento y la evaluación mediante herramientas participativas como las encuestas y las tarjetas de puntuación comunitarias.

74. Los informes de desempeño no deben limitarse a los indicadores de ejecución, sino que deben captar también los efectos sociales, económicos y ambientales, como los resultados en materia de salud, educación, inserción laboral, disminución de la falta de hogar y reducción de emisiones de carbono. Las evaluaciones de la relación costo-beneficio y del ciclo de vida de la inversión pública en vivienda social deberían ser obligatorias para demostrar su valor preventivo y su importancia como infraestructura duradera.

4. Demostrar el valor público de la vivienda social mediante la cuantificación de sus efectos.

75. La vivienda social genera beneficios que van mucho más allá de la simple provisión de refugio personal. Como complemento del apoyo político y financiero, los Gobiernos deben cuantificar y comunicar sistemáticamente, también en lenguaje no técnico, las repercusiones sociales, económicas y ambientales de sus intervenciones en materia de vivienda. Las pruebas tangibles de que la vivienda social contribuye a la inclusión, la salud pública, la igualdad de género, el empleo, la resiliencia climática y la cohesión territorial ayudan a entender el retorno de la inversión a largo plazo y a formular políticas más acertadas.

76. La vivienda social también desempeña un papel macroeconómico estratégico: además de favorecer la movilidad laboral y la competitividad mediante el abaratamiento de la vivienda, contribuye a la estabilidad laboral durante las caídas de ingresos y amortigua las recesiones económicas al mantener el consumo y reducir la volatilidad del mercado inmobiliario. Además, la vivienda social contribuye a la salud pública y reduce los costos sanitarios al garantizar unas condiciones mínimas de habitabilidad.

77. En vista de estos efectos generales, los Gobiernos deben sopesar con cuidado la proporción entre alquiler y propiedad. Una oferta más equilibrada de vivienda social puede beneficiar especialmente a los jóvenes, los trabajadores móviles y las personas de bajos ingresos, además de reforzar los vínculos con los sistemas de protección social y fomentar una economía más inclusiva.

78. A fin de contribuir a la formulación de políticas con conocimiento de causa, los Gobiernos deben definir todos los costos fiscales y de oportunidad de la vivienda social, incluidas las subvenciones implícitas y las obligaciones municipales. Las evaluaciones obligatorias de efectos y costos pueden aumentar la transparencia y la eficiencia y hacer de la vivienda social una inversión sostenible en infraestructura social.

B. Distribución del suelo y equidad territorial

79. La política territorial determina en gran medida la accesibilidad y sostenibilidad de la vivienda social. La densificación dentro de las zonas urbanas ya consolidadas contribuye a abaratar la infraestructura y mejorar el acceso a los servicios. Los municipios desempeñan un papel central mediante la ordenación territorial, y el uso de instrumentos como los incentivos de zonificación, los bancos de terrenos y la adjudicación de suelo público facilitan la obtención de terrenos bien situados para vivienda social. La integración de la política territorial con la planificación de la movilidad y la infraestructura propicia comunidades más inclusivas y conectadas.

1. Facilitar el acceso a terrenos bien situados para la construcción de viviendas sociales mediante el uso estratégico del suelo público, los bancos de terrenos y el reparto de las plusvalías del suelo.

80. Posibilitar el acceso a terrenos bien situados y dotados de servicios es fundamental para construir sistemas de vivienda social inclusivos y sostenibles. Muchas veces, a fin de reducir costos, la vivienda social se desplaza a la periferia urbana, donde el suelo es más barato pero faltan infraestructuras, servicios y oportunidades. Esta práctica agudiza la desigualdad territorial, reduce el acceso a las oportunidades y la generación de ingresos, e incrementa los costos ambientales. Ante este problema, corresponde a los Gobiernos intervenir de manera proactiva para liberar suelo destinado a vivienda social en zonas bien conectadas y ricas en oportunidades.

81. El uso estratégico del suelo público, los bancos de suelo y los mecanismos de reparto de las plusvalías son herramientas de suma importancia para esa labor. Los bancos de suelo municipal, con el apoyo de los marcos nacionales, pueden desempeñar un papel fundamental en la búsqueda, adquisición y asignación de terrenos para viviendas sociales y cooperativas. Si se localizan solares (y edificios) públicos y privados vacíos o infrautilizados en lugares céntricos y accesibles, y se planifica la expansión urbana antes del encarecimiento del suelo, podrán obtenerse terrenos para fines públicos. Instrumentos como el reparto de las plusvalías del suelo y la zonificación inclusiva, mediante los que puede exigirse a los actores del sector privado que contribuyan a la provisión de vivienda social como condición para obtener más derechos de edificación, pueden contribuir a que el crecimiento urbano se traduzca en sistemas de vivienda inclusivos.

82. Los modelos de arrendamiento (temporal o a largo plazo) ofrecen una alternativa a la venta de terrenos por cuanto permiten a los Gobiernos estatales conservar la propiedad y garantizar un acceso asequible a lo largo del tiempo. Ciertos mecanismos, como el agrupamiento y reasignación de terrenos y los fondos de tierras comunitarias, permiten reunir suelo para vivienda social sin provocar desplazamientos y fomentando la cohesión de la comunidad.

83. Los recursos públicos, incluido el suelo, deben asignarse mediante marcos negociados que impidan la competencia entre actores comunitarios, privados y sin fines de lucro para favorecer la cooperación en la provisión de vivienda.

84. Además, los Gobiernos deben fortalecer el catastro, los registros de la propiedad y los sistemas administrativos para reducir la fragmentación, aumentar la transparencia y prevenir la especulación o captura de terrenos.

2. Integrar la vivienda social en las políticas y la gobernanza urbanas para garantizar un acceso equitativo a la vivienda y fomentar la justicia territorial.

85. Los programas de vivienda social deben integrarse plenamente en estrategias más amplias de desarrollo urbano y territorial. Es fundamental que las viviendas sociales se sitúen en zonas dotadas de servicios públicos y oportunidades laborales para fomentar la inserción en el mercado de trabajo y mejorar las condiciones de vida de los hogares de bajos ingresos.

86. La ordenación territorial desempeña un papel decisivo en esa integración. Si se coordinan las políticas de suelo y de vivienda, los Gobiernos evitarán que la vivienda social quede confinada a zonas marginadas y, en cambio, posibilitarán que se construya en lugares donde la gente pueda prosperar. Al fomentar la densificación en las zonas urbanas ya consolidadas y priorizar la reutilización de los edificios vacíos o infrautilizados se puede reducir las emisiones derivadas de los desplazamientos diarios al trabajo, favorecer un urbanismo más compacto, limitar la duplicación de infraestructura y ampliar el acceso de los residentes a las oportunidades urbanas.

87. La vivienda social debe integrarse en las iniciativas de renovación y reconversión urbana, incluida la mejora de los asentamientos informales, para impulsar el desarrollo inclusivo y evitar los desplazamientos. Además, la planificación coordinada entre municipios puede ayudar a satisfacer la creciente necesidad de vivienda vinculada a la movilidad de la población, al tiempo que la inversión en ciudades secundarias puede impulsar un desarrollo territorial equilibrado y aliviar la presión sobre las grandes áreas metropolitanas.

3. Armonizar las políticas de vivienda social con la planificación de infraestructura para propiciar comunidades conectadas e inclusivas.

88. La vivienda social solo fomentará comunidades verdaderamente conectadas, inclusivas y resilientes si se integra plenamente en sistemas más amplios de infraestructura, uso del suelo y prestación de servicios. Además de armonizar el suministro de viviendas con las redes de movilidad, la educación, la asistencia sanitaria y la infraestructura verde, hay que velar por que los residentes puedan acceder a los servicios básicos sin sufrir exclusión espacial ni económica.

89. Si la vivienda social se integra en las zonas de desarrollo económico, podrá ampliarse aún más el acceso al empleo y reducir el desajuste espacial entre los lugares de residencia y la ubicación de los puestos de trabajo. Al densificar las zonas ya dotadas de servicios se mejora el acceso a las oportunidades y se posibilita el uso eficiente del suelo y de las inversiones en infraestructura.

90. Además de la conectividad y la integración de servicios, la vivienda social también debe contribuir a la seguridad del sustento y a la resiliencia alimentaria. La incorporación de espacios productivos (como huertos comunitarios, cocinas compartidas o talleres) puede fomentar la producción local de alimentos, reducir los gastos domésticos y crear oportunidades de generación de ingresos. Estos elementos son especialmente importantes en contextos que adolecen de inseguridad alimentaria o donde prevalece el empleo informal. La vivienda sirve tanto de residencia como de plataforma de participación social y económica; las políticas de vivienda social que tengan presente esa doble función podrán contribuir más directamente a la sostenibilidad urbana, el bienestar y la justicia territorial.

C. Diseño inclusivo y accesible

91. La vivienda social debe ser inclusiva y adaptable, y responder a las diversas necesidades de los hogares, los contextos culturales y los cambios demográficos. Los diseños que permiten la flexibilidad, la accesibilidad y la integración con los medios de subsistencia y los servicios pueden aumentar la sostenibilidad a largo plazo y contribuir a la cohesión social. La planificación atenta de los espacios compartidos (como los patios, los jardines comunitarios y las salas polivalentes) puede fomentar la interacción social, reducir el aislamiento y aumentar la calidad de vida, sobre todo en poblaciones envejecidas y comunidades diversas.

1. Establecer normas de diseño habitacional inclusivas, accesibles y versátiles, para responder a la diversidad de necesidades, etapas vitales y modalidades de provisión.

92. La vivienda social debe someterse a normas estrictas de diseño, accesibilidad, desempeño ambiental y adecuación cultural para garantizar la dignidad, la inclusión y el valor social a largo plazo. Es indispensable establecer marcos de diseño inclusivos para dar cabida a diversos tipos de hogares, etapas vitales y necesidades culturales, y para evitar la frecuente estigmatización de las viviendas de mala calidad o claramente segregadas.

93. Las normas mínimas deben priorizar la accesibilidad, la adaptabilidad y la eficiencia energética y, a la vez, permitir un uso flexible del espacio para adaptarlo a los cambios de la estructura familiar, las actividades productivas, el teletrabajo y el envejecimiento en el domicilio. Se trata de fomentar modelos de atención comunitarios y no institucionalizados, que aseguren la autonomía y la integración social de las personas mayores y con discapacidad.

94. La arquitectura de alta calidad y la diversidad de diseños contribuyen a la integración urbana, reducen la estigmatización y fomentan la cohesión social. La vivienda social debe integrarse plenamente en el tejido urbano y combinarse con otras tenencias para evitar la segregación. Al fomentar la diversidad de tipos de vivienda y perfiles de residentes mediante modelos mixtos de propiedad y arrendamiento, se favorece la creación de barrios dinámicos e integradores.

95. La planificación y el diseño participativos son fundamentales para la adecuación cultural y el sentimiento comunitario de propiedad. Hay que ayudar a los grupos marginados a colaborar en los procesos de diseño y brindarles acceso a asistencia técnica, aun cuando no participen directamente en la provisión de viviendas. De esta forma se estrechan los vínculos sociales, se propicia una respuesta adecuada a las necesidades locales y se fomenta la vivienda digna.

96. No menos prioritaria debe ser la atención a la salud y la sostenibilidad ambiental. En este sentido, hay que imponer normas de construcción seguras, mejorar los espacios públicos y al aire libre, priorizar la adjudicación de vivienda a quienes vivan en condiciones insalubres e implantar sistemas de vigilancia de la salud. Las políticas de vivienda social deben predicar con el ejemplo en materia de eficiencia energética, uso de energías renovables y diseño adaptado al clima, y animar a los residentes a adoptar prácticas sostenibles.

97. Por último, en muchos contextos, es fundamental legitimar y fomentar la vivienda progresiva. La seguridad jurídica, la asistencia técnica y los instrumentos financieros específicos pueden ayudar a integrar esta modalidad habitacional en las estrategias formales de vivienda, con la consiguiente ampliación del acceso y empoderamiento de los residentes.

2. Impulsar la adecuación cultural y la inclusión económica mediante el diseño participativo y el apoyo a los medios de vida informales.

98. No basta con un techo y cuatro paredes: la vivienda social debe facilitar los medios de vida, la inclusión económica y la resiliencia comunitaria. Para lograrlo, los marcos jurídicos y de diseño deben responder a las realidades locales, sobre todo allí donde predominen el trabajo informal, las empresas domésticas o la construcción progresiva a cargo de los propios residentes. Si esta dinámica se valida y apoya mediante un diseño flexible y la seguridad de la tenencia, los residentes podrán adaptar y mejorar su entorno vital con el paso del tiempo.

99. Los nuevos conjuntos habitacionales deben planificarse de modo que incluyan espacios para pequeñas empresas, servicios comunitarios y actividades recreativas a fin de fomentar las economías locales y la cohesión social. Los procesos participativos de diseño son fundamentales para posibilitar la adecuación cultural y dar cabida a los medios de vida informales de forma digna e integrada.

100. En el contexto de la economía digital en que vivimos, la inclusión digital debe ser una prioridad. Es indispensable facilitar el acceso a la infraestructura de teletrabajo y conectividad informática para que los grupos marginados –especialmente las mujeres, los jóvenes y las personas con discapacidad– puedan incorporarse a la educación, el trabajo y la vida cívica.

101. Por último, el diseño de las viviendas sociales debe tener en cuenta el papel del espacio público para fomentar la interacción comunitaria, reforzar los lazos sociales y dar cabida a las necesidades de las poblaciones envejecidas y los hogares diversos. Al integrar las oportunidades económicas, la gobernanza participativa, el acceso digital y los espacios públicos inclusivos, la vivienda social puede servir de fundamento para las condiciones de vida dignas, la movilidad social y la sostenibilidad urbana a largo plazo.

D. Asistencia social integrada y adjudicación transparente de viviendas

102. No basta con la provisión de unidades físicas para que la vivienda social tenga efectos a largo plazo, sino que se necesita un enfoque holístico que combine el apoyo social ininterrumpido, la gobernanza inclusiva y el acceso justo. Mediante la implantación de sistemas integrados de prestación de servicios y la aplicación de criterios de asignación transparentes y equitativos, los Gobiernos pueden lograr que la vivienda social catalice la inclusión social, el desarrollo humano y la justicia territorial.

1. Desarrollar ecosistemas integrados de interlocutores sociales para apoyar el mantenimiento del parque de viviendas sociales y prestar un apoyo ininterrumpido a los beneficiarios, en particular mediante la coordinación con otros sistemas administrativos y de asistencia social.

103. El éxito a largo plazo de la vivienda social depende no solo de la calidad de la construcción, sino también del apoyo continuo a los residentes y del mantenimiento sostenido del parque de viviendas. Para lograrlo, los Gobiernos deben construir ecosistemas integrados de interlocutores sociales que aglutinen instituciones públicas, entidades semipúblicas, organizaciones no gubernamentales y proveedores privados de servicios. Es preciso que estos actores colaboren para que las viviendas sigan siendo seguras y dignas, al tiempo que apoyan la inclusión social y económica de sus inquilinos.

104. Deben establecerse estructuras de gobernanza claras, responsabilidades de mantenimiento definidas y normas de calidad, junto con mecanismos sólidos de coordinación entre los organismos de vivienda y sectores fundamentales como la sanidad, la educación, el empleo y la protección social. La integración con los sistemas de registro civil y las plataformas de asistencia social puede contribuir a que los residentes disfruten de toda la gama de derechos y servicios que les corresponden.

105. Este enfoque centrado en las personas y coordinado entre diversos actores es imprescindible para atender las necesidades complejas de los colectivos vulnerables, promover la ciudadanía plena y abrir caminos hacia la autonomía y el desarrollo humanos. De ese modo también se propicia que la vivienda social mantenga su viabilidad física y financiera, ya sea en modelos de alquiler o de propiedad.

106. Paralelamente, la participación y el empoderamiento de los residentes deben integrarse en la gobernanza de la vivienda. Al dar voz a los inquilinos en la gestión de sus viviendas y barrios se contribuye a mejorar los servicios, fomentar la responsabilidad comunitaria y reforzar la cohesión social.

107. Al insertar la vivienda social en un sistema más amplio de políticas urbanas inclusivas y servicios de apoyo, los Gobiernos pueden consolidar su importancia como generadora de resiliencia social y equidad territorial a largo plazo, más allá de su función habitacional.

2. Establecer y aplicar criterios de selección y procedimientos de adjudicación transparentes, basados en los principios de equidad e inclusión.

108. A fin de que la vivienda social beneficie a los más necesitados, los Gobiernos deben establecer y aplicar criterios de selección y procedimientos de adjudicación transparentes y equitativos. Estos sistemas deben basarse en indicadores definidos con claridad, como los ingresos y las necesidades de los hogares, lo que incluye aspectos como la discapacidad, el desplazamiento o la exposición a riesgos ambientales.

109. Con unos procesos de asignación transparentes y responsables se contribuirá a reducir la discriminación, reforzar la confianza pública en las instituciones encargadas de la vivienda y velar por que los recursos se distribuyan de forma justa y eficaz. Al anteponer la equidad y la claridad, los sistemas de vivienda social pueden apoyar con más eficacia la inclusión social y responder mejor a los cambios demográficos y ambientales.
