



**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 financiación de vivienda**

Nota de la Secretaría

1. Basándose en los debates mantenidos en la primera reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre una Vivienda Adecuada para Todos, la Copresidencia del Grupo de Trabajo designó la financiación de viviendas como tema prioritario y la incorporó a la Hoja de Ruta de su presidencia, elaborada tras su nombramiento en diciembre de 2024. De conformidad con esta decisión, el 4 de junio de 2025 se convocó una reunión del Grupo de Expertos en la que participaron 41 expertos técnicos con el fin de determinar los retos y tendencias principales en la financiación de viviendas y formular un proyecto de recomendaciones. Posteriormente, el 24 de junio de 2025, se organizaron dos reuniones adicionales entre reuniones principales a las que asistieron 106 participantes, que examinaron la documentación de referencia, hicieron aportaciones sustanciales y contribuyeron a perfeccionar y validar el proyecto de recomendaciones. En el proceso se veló por que hubiese una representación amplia, que abarcase tanto los conocimientos técnicos como las perspectivas institucionales.

I. Antecedentes

2. La vivienda es un derecho humano y una piedra angular para vivir con dignidad y en una prosperidad común. No obstante, el acceso a una vivienda adecuada ha ido quedando cada vez más fuera del alcance de grandes segmentos de la población mundial. La brecha creciente entre los gastos de vivienda y los ingresos de los hogares, el rápido crecimiento de la población en regiones de urbanización rápida, la infrautilización y la distribución desigual del parque de viviendas existente, la clasificación prioritaria de la vivienda como activo de bien inmueble en lugar de como derecho humano y forma de infraestructura social, la escalada de los costos de la construcción y de la tierra y unos marcos normativos con los que no se ha sabido seguir el ritmo de los cambios demográficos y las necesidades sociales han contribuido al problema. Juntas, estas dinámicas están impulsando una crisis mundial de la vivienda.

3. La financiación de viviendas es un componente imprescindible del ecosistema de la vivienda en general: se refiere a los sistemas, los instrumentos y las instituciones que permiten a particulares,

* HSP/OEWG-H.2025/1.

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

hogares y promotores acceder al capital necesario para la construcción, la compra, la mejora o el alquiler de vivienda. En esencia, la financiación de viviendas tiende un puente entre las necesidades en materia de vivienda y la capacidad económica, con lo que convierte la demanda en acceso efectivo a la vivienda. La asequibilidad y la financiación de viviendas guardan un vínculo estrecho. Las vías por las que se financia la vivienda repercuten en su asequibilidad e inclusividad.

A. La centralidad económica de la vivienda y el reto de la financierización

4. A lo largo del siglo pasado, y especialmente en los últimos decenios, los precios de la vivienda, la tierra y los inmuebles se han convertido en un motor clave de los ciclos económicos. La tierra y los inmuebles construidos sobre ella constituyen, con diferencia, la mayor parte de la riqueza mundial. En muchos países, la tierra representa por sí sola casi la mitad del capital nacional total. Cuando se combina con el valor de los edificios sobre la tierra, esta cifra se eleva a más del 80 % del capital total¹, y los inmuebles residenciales representan aproximadamente la mitad².

5. La vivienda contribuye significativamente a las economías nacionales gracias a unos efectos tanto directos como indirectos: estimula la creación de empleo, favorece las cadenas de suministro locales y atrae inversiones. El sector de la vivienda está vinculado a otros muchos sectores a través de cadenas de valor ascendentes y descendentes, así como de valores añadidos como salarios, beneficios netos e impuestos.

6. Los gastos de vivienda siguen siendo un obstáculo importante para acceder a ella, ya sea en propiedad, alquiler o nueva construcción, lo que incluye la adquisición de tierra y su mantenimiento. Esto es un factor coadyuvante del creciente problema mundial de la accesibilidad y la asequibilidad de la vivienda, que afecta cada vez más a las poblaciones de ingresos medianos y bajos.

7. En los análisis comparados entre ciudades de África³ emergen grandes disparidades en la estructura de costos de la vivienda, lo cual pone de relieve el modo en que estos elementos del costo —en especial la tierra, las infraestructuras y el cumplimiento de las normativas— limitan tanto la asequibilidad como la expansión de la oferta de vivienda oficial. En muchos contextos, los marcos regulatorios restrictivos, la escasa planificación urbana y los sistemas fragmentados de registro de la propiedad distorsionan aún más los mercados de la vivienda. Estos retos estructurales socavan la transparencia, reducen la eficiencia del mercado y disuaden la inversión del sector formal, lo que en última instancia limita el desarrollo de viviendas adecuadas y asequibles a escala.

8. Si bien la vivienda suele considerarse un activo financiero para los hogares, su rendimiento como mecanismo de acumulación de riqueza suele verse comprometido en contextos de ingresos bajos. Muchas viviendas carecen de las condiciones jurídicas, financieras y de mercado necesarias para que se revaloricen o puedan aprovecharse para nuevas inversiones. Las viviendas construidas de forma progresiva pueden adolecer de mala calidad de construcción, infraestructuras incompletas o falta de documentación oficial. La falta de propiedad oficial (como los títulos de propiedad) impide a muchos propietarios aprovechar plenamente su activo inmobiliario.

9. La consecuencia de la financierización descontrolada, como señaló Raquel Rolnik, ex Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, es una lucha por la finalidad de los terrenos urbanos: si acaso debe servir como lugar para la vida o como patio de recreo para el capital⁴. Este conflicto es visible en la tensión creciente entre considerar la vivienda un derecho humano o una mercancía especulativa.

10. La creciente influencia de las instituciones y los mercados financieros sobre la tierra y la vivienda — a la que comúnmente se denomina financiación de la vivienda — refleja una transformación más amplia en la que la vivienda se trata cada vez más como un activo financiero en lugar de como un bien social. Desde la década de 1990, la globalización y la desregulación de los mercados de capitales han facilitado el auge de complejos instrumentos financieros con los que se explota el ecosistema de la vivienda, a menudo a expensas de la asequibilidad y la función social. Esta tendencia se ha visto acelerada por la entrada de bancos, fondos de pensiones, compañías de seguros y otros agentes financieros en el sector de la vivienda. Lo más grave es que los marcos regulatorios no han seguido el ritmo de este cambio, lo que ha permitido que las prácticas de inversión especulativa florezcan sin control. A consecuencia de ello, el sistema de la vivienda se ha desvinculado cada vez

¹ OCDE (2017), *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>

² McKinsey Global Institute (2021), *The rise and rise of the global balance sheet*.

³ Centro de Financiación de la Vivienda Asequible.

⁴ Rolnik, R. (2019) *Urban Warfare: Housing under the empire of finance*. Londres: Verso, pág. 277.

más de su finalidad pública, lo que exige reformas regulatorias urgentes que restablezcan el equilibrio y garanticen que los mercados de la vivienda estén al servicio de las necesidades de las personas y no solo de los beneficios.

11. Muchos líderes defienden la necesidad de frenar el dominio de los agentes financieros especulativos en el sector de la vivienda y reorientar las estrategias de inversión hacia el valor social a largo plazo. Para ello, debe reforzarse la supervisión pública de los mercados inmobiliarios mediante la introducción de criterios sociales como el control de los alquileres, los requisitos de uso o las condiciones de asequibilidad, en particular para los inversionistas institucionales, como las sociedades de inversión inmobiliaria⁵ y los fondos de inversión.

12. Los expertos reclaman cada vez más un reequilibrio de los sistemas de vivienda a fin de garantizar que la inversión se ajuste al interés público. Esto incluye un mayor apoyo a los modelos de inversión colectiva y a los sistemas de tenencia basados en el uso, como las cooperativas, las viviendas de ayuda mutua y los fondos de tierras comunitarias, que complementan los mecanismos basados en el mercado y refuerzan el papel de la vivienda como bien social. Con estos modelos se cuestiona la financierización de la vivienda y se reafirma su función como bien social en lugar de como mercancía. Con este reequilibrio del sector de la vivienda podría garantizarse que la inversión se ajustase al interés público y contribuyese a un desarrollo urbano resiliente y equitativo.

B. Ecosistema compuesto de financiación de viviendas: contribuciones públicas, privadas y de los hogares

13. Los mercados de la vivienda se segmentan en diferentes submercados que reflejan distintos niveles de formalidad, regulación y métodos de producción. Estos diversos submercados de la vivienda contribuyen a una vivienda adecuada y asequible, junto con la propiedad de la vivienda en el mercado formal de la vivienda. Los mercados de alquiler, incluidos los acuerdos de alquiler secundario como los alquileres de traspaso, las subparticiones y los subarriendos, así como la vivienda social, también son fundamentales a la hora de satisfacer las diversas necesidades en materia de vivienda. Las alternativas a la plena propiedad de la vivienda, como los acuerdos de arrendamiento con opción a compra, los modelos de propiedad compartida, las cooperativas de vivienda y los fondos de tierras comunitarias, pueden mejorar la asequibilidad, la flexibilidad y la equidad de la vivienda. En estos múltiples submercados de la vivienda se recurre a una serie de fuentes de ingresos —financiación pública, privada y de los hogares— por medio de diversos mecanismos financieros.

1. De proveedor a facilitador: el cambio estratégico en la financiación pública de la vivienda

14. En el Norte Global, la mayoría de los gobiernos pasaron a ayudar directamente a los hogares (mediante subsidios de alquiler, vales, etc.) en lugar de financiar la producción de viviendas asequibles. Esto supone cambiar de la inversión por el lado de la oferta a la ayuda por el lado de la demanda. No obstante, en los últimos años se ha reconocido cada vez más la vivienda como una infraestructura crítica, especialmente en respuesta a las crisis de asequibilidad. Esto podría indicar una reorientación estratégica de nuevo hacia la inversión en vivienda pública en los próximos años.

15. Muchos países del Sur Global se enfrentan a una deuda pública galopante y desvían los escasos recursos de vivienda, sanidad, educación e infraestructuras. Los gobiernos se ven obligados a otorgar prioridad al servicio de la deuda frente a las inversiones en vivienda asequible. Además, la inercia burocrática, la fragmentación institucional y la escasa coordinación de los interesados siguen obstaculizando el desarrollo eficaz de la vivienda, y los sistemas de planificación suelen estar mal equipados para ampliar las viviendas asequibles mediante subvenciones o instrumentos normativos. Los países muy endeudados en divisas también están expuestos a las crisis cambiarias, lo que aumenta los costos financieros de la vivienda.

2. El creciente papel de la financiación privada en la vivienda asequible

16. La financiación privada es fundamental para la vivienda, ya que aporta el capital necesario para construir, mantener, adquirir y alquilar viviendas. Los inversionistas tienen diversos objetivos y prioridades, que guían su compromiso con los distintos tipos de proveedores de vivienda. A consecuencia de ello, los flujos de inversiones pueden favorecer todo un espectro de modelos, desde

⁵ Las sociedades de inversión inmobiliaria son instrumentos financieros que están cobrando importancia en el sector de la vivienda. Una sociedad de inversión inmobiliaria es una sociedad que posee, explota o financia bienes inmuebles generadores de rentas. Las sociedades de inversión inmobiliaria suelen invertir en viviendas de alquiler (por ejemplo, apartamentos plurifamiliares) y viviendas asequibles o para trabajadores. Más información más adelante en este mismo documento.

iniciativas con impulso social como las cooperativas de vivienda para familias de bajos ingresos hasta estructuras institucionales como las sociedades de inversión inmobiliaria que hacen hincapié en los rendimientos financieros.

17. La financiación privada alimenta los mercados hipotecarios para compradores particulares, ofrece préstamos para la construcción y capital para promotores y favorece el crecimiento de la vivienda de alquiler a través de propietarios privados, fondos inmobiliarios y sociedades de inversión inmobiliaria. En muchos países, la financiación privada representa la mayor parte de la inversión en vivienda, especialmente en los mercados de ingresos medianos y altos. No obstante, los mercados de la vivienda basados en hipotecas a menudo no garantizan ni la asequibilidad ni la accesibilidad, especialmente para los grupos de bajos ingresos y con empleo informal. Los tipos de interés elevados, los criterios de idoneidad estrictos y la ubicación periférica de las viviendas limitan su alcance y adecuación. El hecho de que el sistema esté centrado en la propiedad también implica que se pasen por alto las necesidades de alquiler y de tenencia flexible, por lo que resulta insuficiente para satisfacer las diversas demandas en materia de vivienda.

18. A escala mundial, el acceso a la financiación de viviendas a largo plazo sigue siendo limitado. Los mercados hipotecarios suelen estar poco desarrollados, sobre todo para las poblaciones de ingresos medianos y bajos, y los inversionistas privados tienden a evitar las propiedades residenciales de menor valor debido a los gastos operacionales fijos y a los mayores riesgos de impago entre los inquilinos de ingresos bajos. Los tipos de interés elevados de la deuda interior —alrededor del 12 % en África frente a una horquilla del 5 % al 8 % en el resto del mundo— hacen inasequibles los préstamos para la vivienda a largo plazo. El interés en el sector privado también es escaso; la vivienda para grupos de bajos ingresos se considera de alto riesgo y baja rentabilidad. En consecuencia, esas inversiones suelen resultar poco atractivas si no existen instrumentos financieros específicos o incentivos normativos. Si bien iniciativas como la microfinanciación y las sociedades de inversión inmobiliaria ofrecen opciones prometedoras, aún no han alcanzado una amplia cobertura del mercado.

19. La financierización también tiende a reducir la movilidad de la vivienda, especialmente para los grupos vulnerables, al crear barreras estructurales y económicas que limitan su capacidad para mudarse, mejorar su vivienda o asegurarse una tenencia estable. Las limitadas opciones de vivienda a menudo hacen que los hogares permanezcan en viviendas que ya no satisfacen sus necesidades cambiantes, debido a factores como el hacinamiento, la mala ubicación o las instalaciones inadecuadas. Esto restringe su capacidad de transición a una vivienda más adecuada y limita las oportunidades de mejorar su bienestar. Al mismo tiempo, la limitación de la movilidad impide a los nuevos hogares acceder a viviendas sociales o a viviendas que respondan a sus necesidades (por ejemplo, familias en crecimiento), lo que obliga a muchos a permanecer en viviendas inadecuadas, de tamaño insuficiente o mal situadas. Esta dinámica contribuye a afianzar las desigualdades en materia de vivienda y obstaculiza el funcionamiento eficaz del sistema de vivienda. Para hacer frente a esta situación se requieren intervenciones normativas, la expansión de la vivienda social y marcos normativos en los que se trate la vivienda como un derecho, no solo como un activo.

3. **Los hogares como fuente clave de financiación de viviendas: sistemas informales, estrategias de inversión y resiliencia económica**

20. En todas las regiones, los hogares contribuyen activa y significativamente a la economía de la vivienda, como consumidores y como inversionistas. Este hecho abarca la movilización de los ahorros personales, la obtención de materiales de construcción, la autoconstrucción y la participación en los mercados de alquiler. La vivienda de alquiler, especialmente en contextos urbanos, constituye un componente fundamental de las estrategias de ingresos de los hogares. En todo el mundo, la vivienda es el principal activo financiero de muchas familias, y a menudo representa su mayor reserva de riqueza. Para los propietarios de viviendas, funciona tanto como lugar de residencia como bien de capital que puede revalorizarse, transferirse de una generación a otra o servir de garantía para un crédito. En los países con sistemas financieros subdesarrollados, el sector inmobiliario se considera una forma de inversión segura, tangible y duradera. Se calcula que entre el 50 % y el 70 % del patrimonio neto de los hogares de todo el mundo está vinculado a la vivienda, sobre todo en las economías emergentes y de ingresos medianos. El aumento del valor de la propiedad beneficia a los propietarios por medio de las plusvalías, mientras que los ingresos por alquiler contribuyen a la resiliencia financiera de los hogares.

21. En muchas partes del Sur Global, una parte significativa de la inversión en vivienda tiene lugar en entornos informales o no regulados, y la mayoría de los hogares dependen de sistemas financieros informales para satisfacer sus necesidades en materia de vivienda, debido al acceso restringido a las instituciones bancarias y crediticias formales. Esto incluye los préstamos familiares, los ahorros personales, los ahorros rotativos, las asociaciones crediticias (como las tontinas) y la

microfinanciación comunitaria. Estos mecanismos favorecen el desarrollo de la vivienda progresiva, a menudo en ausencia de una tenencia formal de la tierra o de los bienes dados en garantía que suelen exigir los bancos.

22. Si bien estos sistemas informales son flexibles y tienen arraigo social, a menudo carecen de salvaguardias jurídicas y pueden limitar la calidad de la vivienda a largo plazo y el potencial de inversión. Además, las fuentes de crédito informales suelen cobrar comisiones exorbitantes y no ofrecen ninguna protección al consumidor. No obstante, siguen siendo fuentes esenciales de capital para los hogares de ingresos bajos, sobre todo en los asentamientos informales y las zonas urbanas subatendidas.

23. En muchos contextos, los hogares no solo son los usuarios finales, sino también los principales financiadores de la vivienda, sobre todo por medio de sistemas financieros informales y comunitarios. Los instrumentos nacionales de ahorro con que se canalizan los depósitos de los ciudadanos hacia inversiones en vivienda pública pueden complementar y reforzar estos esfuerzos impulsados por los hogares. Esos mecanismos permiten a los particulares contribuir de forma segura a los objetivos nacionales de desarrollo, al tiempo que amplían el acceso a capital asequible a largo plazo para iniciativas de vivienda públicas y comunitarias. Cuando están bien regulados y son transparentes, estos instrumentos favorecen tanto la resiliencia económica de los hogares como el desarrollo urbano equitativo. El Livret A de Francia ilustra cómo puede movilizarse el ahorro ciudadano por medio de cuentas garantizadas por el Estado para financiar viviendas sociales e infraestructuras. Existen modelos similares en todo el mundo: en Kenia, con los mecanismos de financiación combinada se canaliza el ahorro interno hacia viviendas resilientes al clima, y en México, las instituciones como el INFONAVIT combinan las aportaciones de los trabajadores y las subvenciones públicas a fin de ampliar el acceso a la vivienda de los hogares con ingresos bajos y medianos. Estos ejemplos ponen de relieve el potencial de los instrumentos nacionales estructurados para que el ahorro ciudadano pueda destinarse a cumplir los objetivos de vivienda inclusiva.

4. Lagunas y desequilibrios: el desigual papel de la financiación internacional para el desarrollo en la vivienda

24. En el análisis del apoyo multilateral y bilateral disponible para el desarrollo y la aplicación de políticas, programas y proyectos de vivienda eficaces que se realizó con vistas a la primera reunión del Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos de Composición Abierta sobre una Vivienda Adecuada para Todos se observa que, en general, la vivienda no es una prioridad en el sector del desarrollo multilateral y bilateral⁶. La mayoría de las instituciones bilaterales y multilaterales no tienen en cuenta la vivienda ni la mencionan específicamente en sus informes sobre programas de desarrollo, y tienden a financiar distintos tipos de intervenciones en materia de vivienda en el marco de diversos proyectos y programas.

25. El apoyo multilateral y bilateral a la vivienda sigue siendo mínimo. Entre 2019 y 2023, distintos agentes multilaterales y bilaterales asignaron aproximadamente 54.000 millones de dólares de los Estados Unidos a intervenciones en materia de vivienda. En 2023, los desembolsos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) para políticas de vivienda y viviendas de bajo costo ascendieron a tan solo 84 millones de dólares, menos del 0,05 % de la AOD total. La contribución de las instituciones multilaterales fue 11 veces superior a la de las instituciones bilaterales. En las investigaciones se observa que los planteamientos de las distintas instituciones y regiones difieren entre sí. El mayor volumen de financiación procede de unas pocas instituciones y se invierte en intervenciones de provisión de vivienda en un número reducido de países, especialmente en regiones con mayores ingresos y menores tasas de crecimiento demográfico, aun cuando la mayor parte de las instituciones estén centradas en estrategias favorecedoras del mercado. Resulta significativo que la mayoría de las intervenciones en países de menores ingresos sigan estando centradas en las estrategias favorecedoras del mercado, con las que es improbable que se satisfagan las necesidades en cuanto a vivienda, sobre todo en las regiones que sufren los problemas más acuciantes en este ámbito a causa del rápido crecimiento de la demanda de vivienda.

C. Diferencias regionales

26. A medida que crecen los índices de población y urbanización, aumenta la demanda de viviendas; las regiones con mayor demanda de vivienda nueva son África y Asia, principalmente en zonas urbanas. ONU-Hábitat calcula que la crisis mundial de la vivienda afecta a 2.800 millones de personas que residen en viviendas inadecuadas, de las cuales 1.100 millones viven en asentamientos

⁶ Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) (2024), “Global State of National Urban Policy”, octubre de 2024.

informales y más de 300 millones carecen de hogar. Si no se adoptan medidas urgentes, se calcula que el número de personas que viven en asentamientos informales y barrios marginales ascenderá a 3.000 millones en 2050.

27. La escasez de viviendas asequibles en zonas bien situadas y con acceso a oportunidades urbanas ha obligado a una gran parte de los hogares con ingresos bajos a residir en asentamientos informales y barrios marginales. En muchas ciudades de crecimiento rápido del mundo en desarrollo, entre el 40 % y el 75 % de la población vive en asentamientos de ese tipo, a menudo sin acceso a servicios básicos. El reto es especialmente grave en África Subsahariana, donde el 59 % de la población urbana reside en asentamientos informales, y en Asia y el Pacífico, donde aproximadamente la mitad de la población urbana vive en condiciones similares⁷. Comprender las diferencias regionales y nacionales es clave para diseñar políticas que reflejen y se adapten a las estructuras locales de mercado, las capacidades reguladoras y las necesidades sociales; de lo contrario, las soluciones uniformes corren el riesgo de provocar desajustes o consecuencias imprevistas.

28. A la demanda y la oferta de vivienda les afectan la disponibilidad y el costo de la financiación hipotecaria⁸. En las distintas regiones, el calado de los mercados hipotecarios formales varía drásticamente, desde ratios entre hipoteca y producto interno bruto inferiores al 10 % en la mayoría de las economías en desarrollo hasta más del 40 % en la Unión Europea y casi el 80 % en los Estados Unidos⁹.

29. En gran parte de África Subsahariana y Asia Meridional, los mercados hipotecarios están poco desarrollados (la financiación hipotecaria formal solo llega a entre el 1 % y el 5 % de los hogares) y presentan un acceso limitado al crédito formal debido a factores como la prevalencia del empleo informal, el acceso restringido a los servicios financieros y a la financiación a largo plazo, la inseguridad de la tenencia y la debilidad de los registros de la propiedad, la debilidad de los sistemas de valoración de la propiedad y la escasa liquidez. Predominan la financiación informal (por medio de grupos de ahorro, fondos de ahorro o pequeños microcréditos) y la vivienda progresiva.

30. América Latina ha experimentado un rápido crecimiento de las hipotecas desde principios de la década de 2000, pero los tipos de interés reales elevados y los plazos cortos de los préstamos siguen limitando la seguridad de la tenencia a largo plazo. Iniciativas como *Minha Casa Minha Vida* en el Brasil reflejan un enfoque colaborativo entre los sectores público y privado para abordar la escasez de vivienda.

31. En las economías de Asia Oriental se ha creado una serie de instrumentos estatales, como planes de fondos de previsión y empresas dedicadas a la financiación de la vivienda, con el fin de canalizar a gran escala créditos a largo plazo y bajo costo. Las iniciativas estatales en materia de vivienda, como el Pradhan Mantri Awas Yojana (PMAY) de la India y el Programa Nacional de Mejora de los Barrios Marginales (NSUP) de Indonesia, son fundamentales a la hora de ampliar el acceso a una vivienda asequible. Estos programas se sustentan en mecanismos como los préstamos subvencionados y alianzas público-privadas que mejoran la asequibilidad y la escala.

32. En la región de Oriente Medio y Norte de África, los gobiernos contribuyen con frecuencia mediante la asignación de terrenos a la construcción de viviendas. Sin embargo, el alcance de los mercados hipotecarios sigue siendo limitado. En particular, el programa FOGARIM de Marruecos ilustra soluciones de financiación innovadora adaptadas a los trabajadores informales en que se aprovechan formas innovadoras de evaluar la capacidad de reembolso de las deudas en lugar de las nóminas. Además, cada vez se utilizan más las finanzas islámicas para ampliar la inclusión financiera en la vivienda, al ofrecer soluciones que cumplen los principios de la sharía que prohíben los intereses¹⁰.

33. En el Canadá y los Estados Unidos, los tipos hipotecarios elevados —en torno a una horquilla del 6,5 % al 7 %— han hecho cada vez más inalcanzable la propiedad de la vivienda. Muchos compradores primerizos tienden a gastar más de la mitad de sus ingresos en vivienda, mientras que los propietarios actuales siguen “atrapados” en hipotecas anteriores a bajo interés, lo que limita la oferta y mantiene altos los precios. El Canadá se enfrenta a presiones similares en ciudades como Toronto y Vancouver, a pesar de los esfuerzos del Gobierno por impulsar la “vivienda intermedia ausente”

⁷ Habitat for Humanity EMEA, “Affordable Housing: What We Do”. Consultado en 2025.

⁸ FMI (2024), *Economics of Housing, Finance & Development*.

⁹ Ferguson, B., Smets, P. (2009), “Finance for incremental housing: current status and prospects for expansion”, Habitat International.

¹⁰ En lugar de préstamos basados en intereses, se utilizan modelos como la *murabaha* (reventa con un beneficio fijo), la *ijara* (arrendamiento financiero) y la *musharaka* (propiedad compartida), que permiten a bancos y compradores compartir los riesgos y la propiedad a lo largo del tiempo. Este planteamiento también se ha aplicado en países como Indonesia y Malasia.

mediante fondos federales. Esto ha empujado a más hogares a los mercados de alquiler y ha reavivado el interés por alternativas como los planes de alquiler con opción a compra, las viviendas sin ánimo de lucro y la financiación verde. El efecto general es una brecha cada vez mayor entre las aspiraciones y la realidad, ya que la propiedad queda fuera del alcance de muchas familias de ingresos bajos y medianos.

34. Europa se enfrenta a presiones similares sobre la asequibilidad, con tipos hipotecarios en torno al 3,3 % de media, pero con salarios rezagados. En países como Austria, Francia y los Países Bajos, la vivienda social sigue desempeñando un papel importante, ya que con ella se ofrecen alquileres por debajo del mercado a millones de personas. No obstante, las listas de espera siguen siendo largas. Las cooperativas son una fuerza importante: solo en Alemania hay más de 2.000 cooperativas de vivienda, mientras que en Bélgica, los Países Bajos y el Reino Unido se están expandiendo los fondos de tierras comunitarias. Con estos modelos, que a menudo cuentan con el apoyo de los municipios, se pretenden garantizar la asequibilidad a largo plazo y evitar las presiones especulativas. La financiación verde de viviendas y los objetivos de sostenibilidad de la Unión Europea refuerzan aún más la apuesta por la vivienda social.

D. Evolución mundial de la financiación de la vivienda asequible

35. A continuación se describen las tendencias mundiales más destacadas y la evolución de la financiación de viviendas dignas.

1. Riesgos climáticos y financiación verde

36. El cambio climático ha introducido riesgos físicos y financieros que pueden afectar significativamente a la capacidad de reembolso del prestatario y al valor a largo plazo de la propiedad. Las instituciones financieras tienen cada vez más en cuenta el riesgo climático (por ejemplo, zonas inundables, riesgo de incendios forestales) a la hora de suscribir hipotecas. Esto repercute negativamente en el acceso al crédito y en la asequibilidad, ya que los prestatarios de zonas de alto riesgo pueden enfrentarse a opciones de financiación limitadas y los costos más elevados de los seguros y las primas de riesgo pueden encarecer la adquisición de una vivienda. Al mismo tiempo, las propiedades situadas en zonas vulnerables al clima ven disminuir su valor, lo que agrava las disparidades regionales del mercado inmobiliario.

37. Las entidades crediticias y los inversionistas están desarrollando cada vez más productos “verdes” y relacionados con la resiliencia, como hipotecas con eficiencia energética, bonos de resiliencia y préstamos de acondicionamiento en condiciones favorables, diseñados para financiar la protección contra inundaciones, el aislamiento, las instalaciones solares y otras mejoras con inteligencia climática junto con los préstamos tradicionales para la vivienda. Estos instrumentos están ganando terreno tanto en los mercados públicos como en los privados, lo que refleja una mayor concienciación sobre el riesgo de desastres y la presión normativa sobre la huella de carbono en la financiación inmobiliaria, así como el incentivo a los edificios con eficiencia energética.

2. Sociedades de inversión inmobiliaria

38. Las sociedades de inversión inmobiliaria son instrumentos de inversión, normalmente empresas o fondos, que poseen, explotan o financian bienes inmuebles generadores de rentas. Estas sociedades permiten a los inversionistas reunir capital y obtener exposición a una cartera diversificada de activos inmobiliarios, que funciona de forma similar a los fondos comunes, pero centrados en la propiedad. A cambio, las sociedades de inversión inmobiliaria suelen distribuir la mayor parte de sus ingresos imponibles a los accionistas en forma de dividendos. Las sociedades de inversión inmobiliaria pueden cotizar en bolsa (sociedades de inversión inmobiliaria públicas) o ser privadas.

39. A escala mundial, el mercado de las sociedades de inversión inmobiliaria no ha dejado de crecer. Según las previsiones, las sociedades de inversión inmobiliaria presentarán una tasa compuesta de crecimiento anual de entre aproximadamente el 2,8 % y el 3 % en el período de 2027 a 2029, lo que representa un aumento de unos 350.000 millones de dólares en la capitalización bursátil entre 2024 y 2028. Las sociedades de inversión inmobiliaria representan actualmente una parte modesta pero creciente de la financiación de viviendas, en particular en el sector del alquiler residencial, en el que desempeñan dos funciones esenciales: 1) como inversionistas de capital, las sociedades de inversión inmobiliaria poseen y gestionan directamente propiedades como complejos de apartamentos y carteras de viviendas unifamiliares de alquiler; 2) como proveedoras de deuda, a través de sociedades de inversión inmobiliaria hipotecarias, que invierten en hipotecas residenciales y títulos con garantía hipotecaria, predominantemente en los Estados Unidos. Las sociedades de inversión inmobiliaria también sirven de canal crítico para la formación de capital, ya que permiten la financiación de

promociones de viviendas de alquiler a gran escala, especialmente en el segmento multifamiliar. Al poner en común sus recursos, las sociedades de inversión inmobiliaria pueden financiar proyectos que quedan fuera del alcance de los inversionistas individuales.

40. A pesar del crecimiento mundial, las sociedades de inversión inmobiliaria residenciales centradas en la vivienda asequible siguen siendo muy limitadas, especialmente en África. La mayoría de las inversiones de las sociedades de inversión inmobiliaria se concentran en inmuebles comerciales o en mercados residenciales de alto nivel. Actualmente existen pocas estructuras para canalizar el capital de las sociedades de inversión inmobiliaria hacia los segmentos de alquiler de ingresos medianos y bajos, lo que genera un importante vacío de financiación para viviendas inclusivas.

3. Infraestructuras y bonos sociales

41. El uso de bonos de infraestructuras¹¹ en la financiación de viviendas está ganando impulso en todo el mundo. Estos instrumentos —ya sean bonos municipales tradicionales o bonos de impacto con etiqueta verde o social— se utilizan cada vez más para financiar tanto las infraestructuras de apoyo a la vivienda (por ejemplo, carreteras, agua, energía) como el desarrollo directo de viviendas asequibles. Los bonos de infraestructuras representan una de las herramientas de financiación a largo plazo con mayores posibilidades de ampliación para cubrir las necesidades de vivienda, especialmente al ajustarlas a los objetivos climáticos, de equidad o de inversión con fines sociales. Los bonos sociales vinculados al género, como los emitidos en Colombia, pueden incentivar el acceso a la vivienda de los hogares de ingresos bajos dirigidos por mujeres.

4. Aprovechamiento de los recursos nacionales para la vivienda

42. Existe una tendencia mundial creciente a aprovechar los recursos nacionales para financiar viviendas asequibles, especialmente en los países de ingreso bajo e ingreso mediano. Los gobiernos y los asociados para el desarrollo reconocen cada vez más que las soluciones sostenibles en materia de vivienda requieren aprovechar los sistemas financieros locales, los ingresos públicos y los mecanismos de ahorro comunitarios. Esto incluye el uso de fondos nacionales de vivienda, contribuciones basadas en nóminas, mercados de capitales nacionales y la formalización de grupos de ahorro informales como cooperativas y uniones de crédito. Mediante la movilización de estos recursos internos, los países pueden reducir la dependencia de la ayuda exterior, aumentar la inclusión financiera y crear sistemas de vivienda más resistentes, ampliables y sensibles a las necesidades locales.

43. Kenya aprovecha cada vez más los recursos nacionales para ampliar la vivienda asequible. La Kenya Mortgage Refinance Company (KMRC) tiene un papel protagónico al ofrecer capital a largo plazo y bajo interés a los prestamistas, lo que permite conceder hipotecas a alrededor del 7 %, mucho más asequibles para los hogares de ingresos bajos y medianos. Junto a la KMRC, distintas cooperativas de ahorro y crédito como Mwalimu National SACCO ofrecen préstamos para vivienda adaptados a trabajadores informales y asalariados, lo que permite la construcción de viviendas progresivas. Con el Fondo de Vivienda Asequible del gobierno, financiado mediante las cotizaciones obligatorias de las nóminas, se sufragan las subvenciones y las infraestructuras de los proyectos de vivienda. Estos mecanismos financieros se complementan con las reformas en curso de los títulos de propiedad, con los que se aumenta la seguridad de la tenencia y se facilita el acceso al crédito. Estas iniciativas integradas reflejan la creciente capacidad de Kenya para financiar la vivienda desde dentro, mediante herramientas tanto institucionales como de base.

5. Capital paciente

44. El capital paciente se refiere a la inversión estable y a largo plazo en vivienda que acepta rentabilidades retrasadas o inferiores a las del mercado a cambio de prestaciones sociales más amplias como la asequibilidad, la sostenibilidad y la seguridad de la tenencia. A diferencia del capital convencional, no busca el beneficio a corto plazo, sino que se centra en colmar los huecos del mercado, especialmente allí donde la vivienda sigue siendo inaccesible o requiere innovación. En el sector de la vivienda, el capital paciente puede tener una función catalizadora. El capital paciente permite el desarrollo de viviendas asequibles que desde el punto de vista financiero serían inviables al absorber los riesgos de las fases iniciales, ampliar los préstamos a largo plazo o facilitar créditos subordinados. Esto es fundamental para proyectos con costos iniciales elevados y períodos de

¹¹ Tipo de instrumento de deuda emitido con el fin de recaudar fondos destinados específicamente a la construcción o mejora de infraestructuras (o viviendas en este caso). El inversionista que compra el bono presta dinero al emisor (que en muchos casos es un gobierno, una agencia de desarrollo o una empresa privada), que luego se utiliza para financiar proyectos de infraestructuras. El emisor obtiene dinero por adelantado para infraestructuras o viviendas; el inversionista recibe pagos periódicos de intereses.

amortización largos, como las viviendas dirigidas por la comunidad, las viviendas en posesión como primera vivienda y las viviendas resilientes al cambio climático.

45. Entre los principales proveedores se encuentran las instituciones de financiación del desarrollo, los fondos de pensiones, los fondos soberanos, los inversionistas en iniciativas con repercusión y los organismos públicos de financiación de viviendas. Los gobiernos suelen fomentarlo mediante fondos de vivienda o facilidades con garantías estatales. Su participación suele ser una señal de estabilidad y armonización normativa para los inversionistas privados.

46. En el Sur Global, el capital paciente sigue siendo moderado en escala, pero está cobrando importancia. Distintas iniciativas como la Iniciativa Africana de Financiación a Largo Plazo e instituciones como Shelter Afrique están canalizando fondos hacia la vivienda asequible mediante la financiación de proyectos y el capital social. Su influencia crece a medida que los gobiernos y los inversionistas institucionales adoptan mandatos de rentabilidad social y crean mecanismos de riesgo compartido para ampliar la inversión en vivienda. Con unas normativas adecuadas, acceso a la tierra y marcos de subvenciones, el capital paciente tiene posibilidades de transformar los mercados de la vivienda de las economías emergentes de sistemas especulativos a estructuras equitativas y resilientes.

6. Financiación combinada

47. La financiación combinada —en que se combinan fondos públicos, en condiciones favorables¹² y privados— es un enfoque cada vez más importante para colmar el déficit mundial de financiación de viviendas. La financiación combinada se refiere al uso estratégico de capital público o filantrópico para movilizar la inversión privada en áreas de desarrollo en las que la rentabilidad comercial por sí sola no atraería financiación suficiente. En el sector de la vivienda, esto suele implicar la combinación de subvenciones o préstamos en condiciones favorables (de gobiernos o donantes), herramientas de riesgo compartido (por ejemplo, garantías, facilidades de primera pérdida) y capital comercial (de bancos, inversionistas institucionales o fondos de impacto).

48. En todo el mundo, la financiación combinada se está utilizando para catalizar la inversión en viviendas asequibles y resilientes al cambio climático. Iniciativas emergentes como REALL (Real Equity for All), el Shelter Venture Fund de Habitat for Humanity y el Fondo Verde para el Clima están desplegando estructuras mixtas para apoyar a los emprendedores de la vivienda de interés social, las innovaciones en materia de vivienda verde y el desarrollo urbano inclusivo. Estos modelos están ayudando a superar barreras en mercados subatendidos tradicionalmente al absorber riesgos y ofrecer más capital paciente, lo cual genera incentivos para la participación del sector privado. Las alianzas público-privadas (APP) en el sector de la vivienda, especialmente en África Subsahariana y Asia Meridional, también reciben cada vez más apoyo gracias a enfoques de financiación combinada.

49. No obstante, en materia de financiación combinada de la vivienda siguen afrontándose retos importantes. Uno de los obstáculos principales es el desajuste entre los riesgos percibidos y los beneficios: los inversionistas privados suelen rehuir las viviendas de interés social debido a la informalidad de la tenencia de la tierra, la escasa capacidad de reembolso y las incertidumbres normativas. Además, hay pocos proyectos de vivienda financierables y ampliables, y muchos promotores locales carecen de la capacidad técnica y financiera para cumplir los requisitos de los inversionistas. La debilidad de los marcos de derechos de propiedad y la lentitud de los sistemas de concesión de permisos disuaden aún más la inversión a largo plazo, mientras que la escasa coordinación entre los interesados y la dificultad para medir el impacto social reducen la eficacia de las iniciativas actuales de financiación combinada.

50. A pesar de estos obstáculos, las oportunidades se multiplican. Las herramientas de reducción del riesgo, como el capital de primera pérdida, las garantías de crédito y la deuda subordinada, han resultado ser eficaces para atraer la inversión comercial. Cuando la financiación combinada está bien estructurada y sustentada por unos marcos normativos y unas asociaciones institucionales con solidez, con ella pueden liberarse capital a escala, promoverse el desarrollo urbano inclusivo y permitirse a los hogares de ingresos bajos acceder a una vivienda segura, adecuada y asequible.

7. Modelos de financiación alternativos

51. En los últimos años, los modelos alternativos de financiación están ayudando a sortear las barreras hipotecarias tradicionales, en respuesta a las limitaciones de asequibilidad, la rigidez de las

¹² La financiación en condiciones favorables se refiere a la financiación facilitada en condiciones significativamente más generosas que las del mercado. Este tipo de financiación puede incluir tipos de interés inferiores a los del mercado, períodos de reembolso más largos y períodos de gracia, y puede incluir mecanismos de riesgo compartido para atraer a inversionistas privados.

normas de préstamo y los cambios demográficos. Estos modelos ofrecen vías flexibles, inclusivas y a menudo más accesibles para optar a la propiedad de la vivienda, especialmente para los compradores primerizos, los trabajadores informales y las generaciones más jóvenes. En diversos contextos, las cooperativas de ahorro comunitarias, los fondos rotatorios, los programas hipotecarios comunitarios y los fondos de tierras comunitarias se están ampliando como herramientas viables para proteger la tierra, los servicios básicos y la vivienda asequible. Las iniciativas de financiación inicial, el reconocimiento jurídico de los fondos de tierras comunitarias y las alianzas crecientes entre ONG, municipios e instituciones financieras están permitiendo a los grupos locales poner en común recursos, formalizar préstamos con garantía social y negociar un acceso mejor a subvenciones y apoyo técnico.

52. Las soluciones de microfinanciación digitales y diseñadas para teléfonos móviles también están contribuyendo a revolucionar el acceso a la financiación de viviendas, especialmente en los mercados emergentes de África Subsahariana y Asia Meridional. Con estas innovaciones se aprovechan la tecnología móvil y la calificación crediticia alternativa para llegar a poblaciones subatendidas, como los trabajadores informales, los residentes rurales y las personas sin acceso a los bancos tradicionales que carecen de un historial crediticio formal que les permita optar a los préstamos tradicionales.

53. Otras iniciativas, como los enfoques de alquiler con opción a compra, permiten a los hogares de ingresos bajos construir de forma progresiva con préstamos asequibles y resilientes a los desastres.

8. Reparto del valor de la tierra

54. El reparto del valor de la tierra —que generalmente se conoce como recuperación de plusvalías inmobiliarias— se refiere a las políticas públicas diseñadas para recuperar los aumentos del valor de la tierra resultantes de las infraestructuras públicas, los cambios normativos o las acciones colectivas. La financiación innovadora basada en la tierra, especialmente por medio del reparto de su valor, las tasas de impacto y los impuestos sobre la propiedad, se considera cada vez más una forma justa y sostenible de financiar el desarrollo urbano y las infraestructuras.

55. Entre los instrumentos normativos clave para la financiación basada en la tierra se encuentran los mandatos de uso de la tierra y las contribuciones en especie, por las que los promotores reciben derechos de construcción complementarios a cambio de beneficios públicos. Con la agrupación de tierras se consolidan las parcelas para el desarrollo de las infraestructuras, de forma que existan parcelas con servicios redistribuidas. Con las tasas de urbanización o de impacto se financian las infraestructuras mediante gravámenes sobre los nuevos proyectos. Con el impuesto sobre el valor de la tierra se aplican impuestos anuales sobre el valor de las tierras no mejoradas a fin de frenar la especulación y fomentar el uso eficiente de la tierra. Los factores clave para que el impuesto sobre el valor de la tierra arroje buenos resultados implican mantener actualizados los sistemas de valoración y de tierras, establecer marcos jurídicos claros y utilizar instrumentos específicos para cada contexto. Los buenos resultados dependen también de que exista una coordinación estrecha entre los interesados y de que los ingresos se reinviertan en servicios públicos como el transporte y la vivienda.

9. Remesas y financiación de la diáspora

56. Las remesas tienen una gran importancia en la financiación de la vivienda en los países en desarrollo. En 2024, los flujos mundiales de remesas aumentaron hasta aproximadamente 905.000 millones de dólares. Las remesas se encuentran actualmente entre las mayores fuentes de financiación exterior para los países en desarrollo, ya que ofrecen mucha más financiación que la inversión extranjera directa y la asistencia oficial para el desarrollo. Si bien las remesas vienen sirviendo tradicionalmente para cubrir necesidades básicas, cada vez se destinan más a inversiones en vivienda¹³, ya que se utilizan para construir, comprar o mejorar casas. Aunque estas inversiones suelen destinarse a viviendas de lujo y de gama alta¹⁴, tienen posibilidades de mejorar la calidad de

¹³ Vo, Hung Dao (2023). "Diasporic Capital and the Financialisation of Housing in Ho Chi Minh City". *Urban Studies*, 60(13), 2669–2685.

¹⁴ Pow, C. P. (2025). "Diasporic capital and speculative urbanism: The role of overseas remittances in global luxury real estate". *Environment and Planning A*;

Rahman, M. M., y Yeasmin, R. (2020). "Impact of remittance income on house prices: Evidence from Bangladesh". *International Review of Economics and Finance*, 19(1).

la vivienda y aumentar el número de propietarios entre las familias transnacionales. Sin embargo, su uso en la vivienda suele ser informal y fragmentado¹⁵.

57. La repercusión de las remesas en la vivienda puede variar significativamente de un contexto a otro; en estudios fragmentados se ha llegado a conclusiones divergentes. Mientras que en algunos estudios se concluye que las remesas alimentan la demanda y elevan los precios de la vivienda, en otros se apunta a que favorecen la oferta y la asequibilidad, sobre todo en los segmentos de ingresos más bajos¹⁶.

58. La financiación de la diáspora se refiere a las aportaciones financieras de las comunidades de la diáspora destinadas a sufragar proyectos relacionados con la vivienda en sus países de origen. Esto va más allá de las simples remesas y abarca diversos instrumentos de inversión, como los préstamos para la vivienda vinculados a las remesas, los bonos de la diáspora y las inversiones en acciones. La financiación de la diáspora —tanto las remesas como las inversiones estructuradas— tiene un papel cada vez más importante en la financiación de viviendas a escala mundial.

59. Mientras que las remesas están bien documentadas, las inversiones de la diáspora siguen estando poco estudiadas a pesar de su creciente importancia en el ámbito de la vivienda. Los mecanismos innovadores ilustran su potencial. En los préstamos para vivienda vinculados a las remesas, como Mi Casa con Remesas en Colombia y Mi Vivienda en el Perú, se utilizan los flujos de remesas como bienes dados en garantía, lo cual mejora el acceso al crédito de las familias con ingresos bajos y medianos. Con los bonos de la diáspora en países como la India e Israel, y la titulización de las remesas en América Latina y Türkiye, se han financiado la vivienda y la construcción, mientras que con las remesas colectivas de las asociaciones de migrantes suelen sufragarse proyectos de vivienda comunitaria.

60. No obstante, las pruebas siguen siendo fragmentarias. En algunos contextos, la financiación de la diáspora ayuda a ampliar la oferta de viviendas y mejorar la asequibilidad, la mayoría de las veces por medio de remesas dirigidas a mejoras progresivas de la vivienda, mientras que en otros contextos la inversión productiva de la diáspora alimenta la especulación y el aumento de los precios¹⁷.

10. La financiación de viviendas en un contexto de crisis

61. En situaciones de crisis, la financiación de viviendas es necesaria para garantizar la provisión de refugio así como la provisión progresiva de viviendas adecuadas para fomentar la recuperación a largo plazo. Inmediatamente después de los conflictos, los desastres y los desplazamientos, los gobiernos y las agencias humanitarias facilitan acceso directo al alojamiento (por ejemplo, tiendas de campaña, acceso a refugios de emergencia en alojamientos temporales) o, cada vez más, dan acceso a financiación de viviendas, como subvenciones, transferencias de efectivo y vales de alquiler para ayudar a las poblaciones desplazadas a conseguir alojamiento temporal.

62. En la fase de recuperación, con los mecanismos de financiación de viviendas puede sufragarse la reconstrucción. Con los préstamos subvencionados y la microfinanciación, los hogares afectados pueden reconstruirse, mientras que con los modelos comunitarios, como los grupos de ahorro y las asociaciones de crédito rotatorio, se fomenta la autorrecuperación colectiva. Cada vez más, en la financiación de la reconstrucción se incorporan los principios de “reconstruir para mejorar” con vistas a reforzar la resiliencia de la vivienda.

63. En contextos frágiles y afectados por conflictos, en los que los sistemas financieros formales pueden tener limitaciones o no funcionar, las garantías de crédito internacionales y los programas financiados por donantes son esenciales. Los canales de financiación informales, incluidas las ONG y las organizaciones confesionales, suelen brindar un apoyo esencial a la vivienda en estos contextos. Para los refugiados y los desplazados internos, los instrumentos específicos como las ayudas al alquiler, los microcréditos y la financiación de viviendas vinculada a las remesas ofrecen un apoyo crucial, especialmente en contextos de desplazamiento prolongado.

64. A nivel sistémico, la financiación combinada, la flexibilidad normativa y las plataformas digitales de desembolso están utilizándose para mejorar la ejecución y la transparencia. Las

¹⁵ Sáenz, María R. (2007). “Framing the Debate: Use of Family Remittances for Housing Finance”. Habitat for Humanity International – Latin America and the Caribbean, Department of Housing Finance. Working Group on Housing Finance for the Poor del CGAP.

¹⁶ Callejas Pérez, E. (2021). “Do Remittances Affect Housing Prices in an Emerging Economy? A Study Case from Colombia”. Artículo en proceso 2021-08 de ECARES. Universidad Libre de Bruselas. Y Jayaweera, R., y Verma, R. (2023). “Are remittances a solution to housing issues? A case study from Sri Lanka”.

¹⁷ Gelb, S., Kalantaryan, S., McMahon, S. y Pérez Fernández, M., (2021) *Diaspora finance for development: from remittances to investment*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

organizaciones internacionales como ONU-Hábitat, ACNUR y el Banco Mundial tienen un papel protagónico en el diseño de marcos, la prestación de apoyo técnico y la creación de capacidad local. Combinándolos, con estos enfoques se busca que los sistemas de financiación de viviendas sean más adaptables, inclusivos y resistentes frente a las crisis.

65. En general, la comunidad internacional está avanzando hacia sistemas de financiación de viviendas más ágiles, inclusivos y orientados a la resiliencia. El reto principal sigue siendo garantizar que esos sistemas sean accesibles y eficaces en contextos de ingresos bajos, en los que la capacidad institucional y los recursos financieros suelen ser limitados.

66. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de que todo el mundo disponga de un hogar seguro en que refugiarse. La crisis económica que siguió hizo que muchas personas no pudiesen pagar el alquiler o la hipoteca. En los últimos cinco años, la narrativa internacional en torno a la vivienda ha ido recobrando importancia como derecho fundamental en lugar de como mera mercancía. Los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y las coaliciones de defensa de los derechos están incorporando cada vez más texto sobre el derecho a la vivienda en los planes de recuperación, las estrategias para las personas sin hogar y los objetivos de desarrollo sostenible, lo que ha desencadenado una oleada de proyectos experimentales de políticas basadas en los derechos y vehículos de financiación orientados a la repercusión con que se da prioridad a la seguridad, la dignidad y la inclusión por encima de los beneficios especulativos.

II. Proyecto de recomendaciones

67. En las recomendaciones siguientes se esbozan las medidas prioritarias para reforzar los sistemas de financiación de viviendas como elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada. En ellas se tratan tanto la movilización de recursos (por ejemplo, subvenciones públicas, asistencia oficial para el desarrollo, bancos de desarrollo, financiación climática, ahorro comunitario, cooperativas, paridad del poder adquisitivo) como su asignación. Las recomendaciones se estructuran en cuatro secciones con las que, en conjunto, se pretenden fomentar sistemas de financiación de la vivienda con los que puedan ofrecerse soluciones de vivienda inclusivas, sostenibles y basadas en los derechos a gran escala. Estas recomendaciones son las siguientes:

- a) Factores impulsores clave para que los mercados de la vivienda sean inclusivos y eficaces;
- b) Financiación privada;
- c) Finanzas públicas y subvenciones;
- d) Financiación internacional.

A. Factores impulsores para que los mercados de la vivienda sean inclusivos y eficaces

68. Los aspectos siguientes son condiciones previas clave para el desarrollo de mercados de la vivienda saludables, en los que puedan ofrecerse viviendas adecuadas y asequibles a escala para todos los grupos de ingresos. Aunque este análisis está centrado principalmente en el ámbito nacional, en él también se reconoce que los gobiernos locales son los agentes de primera línea en la provisión de vivienda y que los gobiernos nacionales deben permitir a las autoridades municipales desempeñar sus funciones con eficacia.

1. Establecimiento de políticas y marcos institucionales coherentes en materia de financiación, tierra, planificación y vivienda

69. Un sistema de vivienda que funcione correctamente requiere una arquitectura institucional y de políticas integrada que permita que contribuyan agentes públicos y privados en función de sus mandatos y capacidades. El sector de la vivienda no puede funcionar eficazmente de forma aislada. Este sector debe estar anclado en marcos de la tierra, de planificación y financieros armonizados que reflejen las prioridades nacionales de desarrollo y las responsabilidades constitucionales. La fragmentación de estos ámbitos socava el suministro efectivo de viviendas para todos. Una política de vivienda y un marco regulatorio consolidados, que estén anclados en una visión a largo plazo pero respondan a la evolución de las realidades del mercado, son esenciales para generar confianza tanto entre el público como entre los inversionistas y para señalar prioridades, objetivos y metas que permitan orientar eficazmente las inversiones de los asociados.

70. Las políticas de vivienda son fundamentales a la hora de estimular y orientar tanto la inversión pública como la privada. Estas políticas ayudan a generar entornos propicios para la aparición de mecanismos de financiación eficaces y el desarrollo de un ecosistema diverso de agentes, incluidos promotores, instituciones financieras, autoridades locales y organizaciones comunitarias.

71. Los responsables de la formulación de políticas deben considerar las implicaciones de las políticas financieras y monetarias en el mercado de la vivienda y establecer unas políticas fiscales propicias que puedan fomentar el establecimiento y la aportación de financiación privada, pública e internacional para la vivienda. Dado que los tipos de interés influyen enormemente en los costos hipotecarios y en la demanda de vivienda, los bancos centrales y los ministerios de finanzas deberían coordinarse con las autoridades del ámbito de la vivienda para mitigar el riesgo de que se produzcan burbujas impulsadas por la especulación y de que se apliquen correcciones dolorosas cuando suban los tipos. Las medidas complementarias, como unas regulaciones macroprudenciales más estrictas, unas políticas de financiación de viviendas específicas y unos marcos de vigilancia, pueden ayudar a proteger a los hogares vulnerables y reducir el riesgo sistémico.

72. Es importante reforzar la capacidad institucional en toda la cadena de valor de la vivienda. A todos los niveles, las instituciones clave, ya sean ministerios de vivienda, autoridades de planificación u organismos de financiación de viviendas, necesitan un apoyo técnico sostenido, unos mandatos más claros y unos mecanismos de coordinación mejores. Esto es especialmente cierto cuando los marcos de gobernanza descentralizados o desconcentrados dependen de agentes subnacionales para cumplir los objetivos de las políticas nacionales. Para empoderar a las ciudades, que a menudo son los agentes de primera línea en la provisión de vivienda, los gobiernos locales deben estar equipados con herramientas fiscales innovadoras.

73. Por último, la consecución de progresos generalizados depende de un compromiso y una colaboración constantes. El establecimiento de una plataforma nacional de colaboración en materia de vivienda que reúna al gobierno, la sociedad civil, el sector privado, las organizaciones comunitarias y los asociados internacionales puede brindar una plataforma estructurada para el diálogo, la recepción de observaciones en materia de normativas y la resolución conjunta de problemas. Este enfoque permite que el sistema siga siendo adaptable, inclusivo y responsable colectivamente de la consecución del derecho a una vivienda adecuada.

2. Integración de la gobernanza de la tierra, la planificación inclusiva y el reparto del valor de la tierra en las políticas de vivienda para promover la igualdad, la asequibilidad y el uso eficiente de la tierra y permitir la financiación de una vivienda adecuada para todos

74. La protección de la tierra, la vivienda y los derechos de propiedad es fundamental para que los mercados de la vivienda sean sostenibles e inclusivos y puedan facilitar el acceso a una vivienda adecuada para todos. Con unos sistemas eficaces de inscripción y registro de la propiedad se reduce el riesgo legal y financiero, se aumenta la transparencia y se posibilita un acceso más amplio a la financiación formal de viviendas. Sin unos derechos de propiedad claros, tanto los prestamistas como los hogares están expuestos a la incertidumbre, lo que limita la inversión y la formalización de los activos inmobiliarios.

75. El valor de la tierra generado por el desarrollo urbano, las inversiones en infraestructuras y los cambios en el uso de la tierra debe evaluarse, recogerse y reinvertirse en lo público. Se pueden emplear mecanismos como la recuperación de plusvalías inmobiliarias o el reparto del valor de la tierra a fin de velar por que el sector público pueda reinvertir en vivienda e infraestructuras, y que los beneficios del crecimiento urbano se repartan equitativamente. Igualmente importante es la capacidad de hacer un seguimiento de los valores de la tierra a lo largo del tiempo, comprender cómo fluyen y refluyen y diseñar sistemas fiscales que respondan a esta dinámica de forma transparente y responsable.

76. La forma en que se regula la tierra por medio de la zonificación, la fiscalidad y los instrumentos de uso de la tierra determina fundamentalmente la oferta de tierra disponible para vivienda. Se trata de herramientas normativas públicas que influyen directamente en el valor de la tierra y, por tanto, en la asequibilidad de la vivienda. En contextos de escasez de tierra, una normativa bien diseñada es fundamental para garantizar que la tierra se utilice de forma eficiente y sirva tanto a las prioridades sociales como a las económicas.

77. Los gobiernos deben desarrollar políticas fiscales en que se integren consideraciones relativas a la tierra y a la vivienda. La tierra representa una gran parte de los costos totales del desarrollo y sirve como palanca estratégica para orientar dónde y cómo se produce la vivienda. Una integración adecuada mejora la planificación, la coordinación con las infraestructuras y la adecuación a las necesidades de vivienda social. Igualmente importante es hacer frente a la dinámica especulativa de

los mercados de la tierra. Los gobiernos deben estudiar mecanismos legales y fiscales para evitar la especulación con la tierra, como gravar las tierras infrautilizadas, imponer condiciones de desarrollo con plazos determinados o poner a prueba derechos de ocupación basados en el uso.

78. Además, las políticas de planificación del uso de la tierra y de asignación de tierras deben favorecer activamente el acceso a una vivienda adecuada de las poblaciones vulnerables y con ingreso bajo. Esto incluye velar por que las viviendas asequibles se construyan en zonas de uso combinado e ingresos mixtos bien situadas, con acceso a infraestructuras, servicios y oportunidades de empleo, y no solo en zonas periféricas o subatendidas.

79. La zonificación inclusiva es un enfoque que ha arrojado resultados valiosos. Al exigir que una parte de las nuevas promociones inmobiliarias incluya viviendas asequibles, los gobiernos pueden velar por que las ganancias derivadas del aumento del valor de la tierra no las recojan únicamente agentes privados. Este planteamiento ayuda a dirigir los beneficios del crecimiento urbano hacia los hogares con menores ingresos, lo cual favorece la integración social y promueve un desarrollo urbano más equilibrado. No obstante, sin un diseño cuidadoso, la zonificación inclusiva puede conducir a que la asequibilidad sea limitada en el tiempo, a que las viviendas se sitúen en zonas menos conectadas debido a las alternativas y a que los costos se repartan en los hogares con ingresos medianos. Unos objetivos de asequibilidad más estrictos, los compromisos a largo plazo y unos requisitos de entrega *in situ* pueden ayudar a resolver estas disyuntivas.

80. Otra herramienta eficaz es el reajuste o agrupación de tierras, que permite a varios propietarios combinar sus parcelas con vistas a coordinar la reurbanización. Una vez instaladas las infraestructuras, la tierra se redistribuye como parcelas con servicios, y una parte se destina a uso público o se vende para financiar los costos de las infraestructuras. Este mecanismo ayuda a maximizar el valor del suelo para la comunidad al tiempo que facilita una expansión urbana ordenada.

81. Los gobiernos también deben adoptar medidas para atajar la especulación con la tierra y la desocupación, que contribuyen a la escasez artificial y a la inflación de los precios. La introducción de impuestos sobre las viviendas vacías o el establecimiento de plazos para la urbanización pueden desincentivar la tenencia especulativa y fomentar el uso oportuno y productivo del suelo, sobre todo en zonas urbanas de gran demanda.

82. Por último, los gobiernos deben reforzar los sistemas de información territorial, incluidas las bases de datos catastrales y de valoración de la propiedad. Unos registros de la propiedad actualizados y precisos son esenciales para aplicar herramientas de financiación basadas en la tierra, velar por una fiscalidad justa y transparente y posibilitar la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías urbanísticas. Estos sistemas constituyen la espina dorsal técnica de una gobernanza de la tierra y una planificación urbana eficaces.

3. Desarrollo de sistemas de datos sobre vivienda y tierra integrados, digitalizados y abiertos a fin de comprender mejor los mercados de la vivienda, tanto formales como informales, y garantizar la transparencia y la accesibilidad

83. Los gobiernos aumentarán la transparencia, reducirán las asimetrías de información y fomentarán un mercado de financiación de viviendas más competitivo mediante el desarrollo de sistemas de datos sobre vivienda y tierra exhaustivos, actualizados periódicamente y desglosados. Con estos sistemas deben recogerse las dinámicas actual y prevista de la oferta y la demanda en los mercados formales e informales, así como en los segmentos de propiedad y alquiler; estos sistemas deben estar desglosados por ingresos, género, tenencia y región geográfica.

84. Los gobiernos deberían dar prioridad al desarrollo de sistemas de información sobre la vivienda y la tierra completos, actualizados periódicamente y desglosados, como base para una política y una planificación eficaces en materia de vivienda. Los datos relativos a la demanda son especialmente importantes para conocer el perfil de las personas que necesitan vivienda, los tipos y la ubicación de las viviendas necesarias y lo que es asequible, sobre todo para los grupos con menores ingresos. Estos datos deben recopilarse mediante una combinación de encuestas de hogares, registros administrativos y herramientas innovadoras como la tecnología móvil y las imágenes de satélite.

85. Es esencial que los datos sobre vivienda se desglosen por ingresos, sexo, tipo de tenencia y ubicación geográfica a fin de recoger toda la diversidad de necesidades en materia de vivienda y evitar soluciones uniformes para todos. Dada la complejidad de la asequibilidad, las métricas tradicionales como las ratios entre costos e ingresos deberían complementarse con el análisis de la renta residual, que refleja mejor la capacidad adquisitiva real de los hogares una vez cubiertas las necesidades básicas.

86. El acceso abierto a mapas de zonificación, inventarios de terrenos y datos sobre permisos permite una mejor planificación, inversiones fundamentadas y rendición de cuentas en cuanto a aspectos regulatorios. Al subsanar las lagunas de información y promover la transparencia de los datos, los gobiernos pueden capacitar a los agentes públicos y privados, mejorar la orientación de los instrumentos financieros y las subvenciones y promover un mercado de la vivienda competitivo y eficiente que sea integrador y responda a necesidades diversas.

87. Esto también ayudará a todos los interesados a reforzar su comprensión de la demanda y la oferta de vivienda en los distintos submercados —como los sectores formal e informal, de alquiler y de propiedad—, de modo que las herramientas de financiación, las subvenciones y los programas de vivienda puedan adaptarse con mayor eficacia.

88. Los datos no solo deben reflejar las necesidades y las condiciones de la vivienda, sino que con ellos también debe evaluarse cómo responden los mercados a los marcos regulatorios y las intervenciones existentes. Los datos relativos a la oferta —como las tendencias en la producción de viviendas, los precios, las tasas de desocupación y la actividad de los promotores— ilustran cómo reacciona el mercado en tiempo real, lo cual ofrece una visión crítica de la eficacia de las herramientas regulatorias y fiscales actuales. Cuando se combina con datos sobre la demanda, esta información puede revelar desajustes, distorsiones o lagunas, lo que indica dónde se necesita más apoyo, corrección o innovación. La creación de este tipo de base empírica permite a los gobiernos adoptar decisiones fundamentadas y adaptables, y ajustar mejor las políticas de vivienda a la dinámica real del mercado y a los resultados sociales.

89. Los responsables de la formulación de políticas deberían ordenar la publicación de mapas de zonificación claros y accesibles, inventarios de tierra edificable y datos sobre la aprobación de permisos a escala municipal. Esta transparencia es esencial para diagnosticar las limitaciones normativas, permitir una planificación fundamentada y exigir responsabilidades a las autoridades locales. En paralelo, los gobiernos deberían establecer sistemas para realizar auditorías periódicas de las normativas de uso de la tierra, en las que se evalúe su repercusión en la producción de viviendas, la asequibilidad y la equidad espacial. Los indicadores del desempeño, como los plazos de tramitación de permisos, los índices de aprobación de proyectos y la adecuación a las necesidades de vivienda, deben ser objeto de seguimiento y de información pública. Al institucionalizar la supervisión basada en datos, este enfoque promueve la formulación de políticas con base empírica y favorece la mejora continua de los sistemas de gobernanza de la tierra.

90. Para ello, hay que reforzar la capacidad institucional. Esto incluye invertir en formación para la recopilación y el análisis de datos, actualizar los sistemas digitales y fomentar la colaboración entre sectores y organismos. Una mejor infraestructura de datos sobre vivienda mejorará la adopción de decisiones tanto en el sector público como en el privado, reducirá los desajustes entre la oferta y la demanda y posibilitará que los mercados de la vivienda sean más receptivos e inclusivos.

4. Reducción de las barreras burocráticas, simplificación y digitalización de los procesos de permisos relacionados con la vivienda y la tierra para reducir los retrasos, recortar costos y aumentar la transparencia

91. Los gobiernos deben situar la simplificación de los procesos burocráticos en el centro de la reforma de las políticas de vivienda, sobre todo para ampliar la producción y financiación de viviendas asequibles y adecuadas para las poblaciones con ingresos bajos. Los sistemas administrativos excesivamente complejos y de varios niveles para la adquisición de tierras, los permisos de construcción, las aprobaciones de acondicionamiento y la certificación de ocupación dan lugar a retrasos significativos y aumentan los costos. Estas cargas afectan de manera desproporcionada a los promotores más pequeños, las cooperativas y las iniciativas dirigidas por la comunidad, que son precisamente los agentes más comprometidos con el mercado de la vivienda de interés social.

92. La simplificación de la burocracia comienza con la eliminación de pasos redundantes o discrecionales en los procedimientos de concesión de permisos. Unos procesos claros y racionalizados, codificados mediante normativas actualizadas, son esenciales para velar por que las aprobaciones de permisos de tierras y construcciones puedan realizarse sin excesivos gastos generales de carácter jurídico y administrativo. El establecimiento de plazos previsibles, la reducción del número de organismos requeridos y la normalización de la documentación pueden reducir las barreras de entrada, disminuir las prácticas informales y mejorar la rendición de cuentas.

93. La adopción de plataformas digitales de permisos es útil. Los sistemas de ventanilla única en que se integran las autorizaciones de zonificación, ambientales y de construcción en una sola interfaz permiten un seguimiento en tiempo real y reducen las posibilidades de retrasos arbitrarios. Cuando la

digitalización se combina con sistemas de datos abiertos, con ella se aumenta la transparencia y se ayuda a los agentes tanto públicos como privados a planificar y financiar proyectos de forma más eficiente.

94. Los gobiernos deben incentivar una mayor atención a la vivienda asequible mediante la creación de programas específicos y la agilización de procesos de aprobación en que se dé prioridad a los proyectos dirigidos a grupos de ingresos bajos y subatendidos. Esto incluye cambiar los incentivos: ofrecer permisos más rápidos, tasas reducidas y flexibilidad normativa a los proyectos con que se ofrezcan viviendas realmente asequibles. No obstante, aunque la flexibilidad normativa pueda resultar fundamental a la hora de acelerar la entrega de viviendas asequibles, debe diseñarse con cuidado. En varios contextos, la amplia desregulación ha llevado, sin que nadie lo advirtiese, a que la mayoría de las inversiones se concentren en proyectos comerciales y de alto nivel, lo cual ha excluido aún más a las poblaciones de ingresos bajos y medianos. Para evitar estos resultados, los incentivos y las reformas deben estar vinculados explícitamente a resultados claros en cuanto a la asequibilidad y la adecuación, los mecanismos de rendición de cuentas y las garantías de accesibilidad a largo plazo.

95. Los gobiernos también deben adaptar los sistemas y procedimientos para apoyar explícitamente a los promotores a pequeña escala, los constructores y las iniciativas dirigidas por la comunidad, que a menudo están en mejor posición para servir a los mercados informales y de ingresos bajos. El cumplimiento simplificado, la asistencia técnica adaptada y la contratación inclusiva pueden permitir a estos agentes participar con mayor plenitud, ampliar sus esfuerzos y contribuir al desarrollo urbano inclusivo. En algunos casos, los gobiernos pueden aplicar normas de desarrollo “por derecho”, de forma que las promociones de viviendas que cumplan los códigos de zonificación y construcción sigan adelante sin aprobaciones discretionales. La introducción de plazos legales para la revisión, la digitalización de las solicitudes y la limitación de los requisitos de audiencia pública pueden reducir los trámites burocráticos y fomentar un entorno de desarrollo más receptivo.

96. Es importante señalar que simplificar la burocracia no consiste en rebajar uniformemente las normas, sino en garantizar que los marcos regulatorios sean proporcionados, transparentes y acordes con el interés público. En algunos contextos, esto puede requerir la reducción de las cargas administrativas a fin de que los proyectos de viviendas sean asequibles y progresivos. Estos enfoques diferenciados ayudan a destinar los recursos públicos de forma más eficaz, aumentan la eficiencia y mejoran la capacidad de respuesta y la equidad generales de los sistemas de vivienda.

5. Reducción de los gastos de vivienda mediante la disminución de los costos de las infraestructuras y la prestación de servicios (mediante un desarrollo espacial compacto y bien planificado), la facilitación de acceso a tierra asequible, con una ubicación adecuada y dotada de servicios (mediante el reajuste de las tierras, los bancos de tierras, la regularización de terrenos aptos para fines específicos y el uso de terrenos de dominio público), la prestación de apoyo a las industrias nacionales de la construcción y la promoción de la densificación urbana (mediante las promociones de relleno, la expansión vertical, la reparación y la reconversión de edificios existentes y las reformas de la zonificación)

97. La vivienda debe reconocerse como un sector estratégico capaz de impulsar un amplio desarrollo económico. No obstante, en numerosos países, los elevados costos de las infraestructuras, la tierra y la construcción siguen actuando como barreras a la asequibilidad, lo cual limita el acceso de los hogares de ingresos bajos y medianos. Es fundamental solventar estas limitaciones estructurales para liberar el potencial económico y social del sector, contribuir al empleo, favorecer las cadenas de valor locales y construir ciudades más equitativas.

98. Los gobiernos deben adoptar un enfoque integrado con el que al mismo tiempo se mejore la asequibilidad, se estimulen las economías locales y se fomente una urbanización integradora. El costo de los servicios y las infraestructuras puede reducirse fomentando un desarrollo urbano compacto, una planificación urbana coordinada y una inversión pública selectiva —sobre todo en infraestructuras externas—, lo que puede reducir significativamente los costos mundiales de producción de viviendas y mejorar al mismo tiempo la eficiencia de la prestación de servicios.

99. Es fundamental mejorar el acceso a tierra bien situada y dotada de servicios. Con distintos mecanismos como el reajuste de tierras, los bancos de tierras, la regularización de tierras para fines específicos y el uso de tierras públicas cuando estén disponibles pueden liberarse terrenos urbanos con vistas a la urbanización y reducirse las presiones especulativas. En las políticas públicas debe darse prioridad a las tierras conectadas con el empleo, el transporte y los servicios básicos, especialmente para la construcción de viviendas asequibles.

100. El apoyo a las industrias nacionales de la construcción es una palanca vital para la inclusión económica. Los gobiernos deben prestar especial atención a la salud y resiliencia de las cadenas de suministro de los principales materiales de construcción, de forma que se vele por su disponibilidad, su asequibilidad y su calidad. La incorporación de materiales de origen local, circulares y resilientes al clima en los códigos de construcción y la promoción activa de su uso reduce la dependencia de las importaciones, favorece a las pequeñas empresas y estimula la innovación en tecnologías verdes. Al mismo tiempo, las inversiones en formación profesional y desarrollo de la mano de obra para el sector de la construcción pueden ampliar las oportunidades de trabajo decente y reforzar la capacidad local para ofrecer viviendas asequibles y sostenibles a gran escala.

101. Las estrategias de densificación urbana, como las promociones de relleno, la expansión vertical, las reformas de la zonificación y la reparación y reconversión de edificios existentes en viviendas, pueden aumentar la oferta de viviendas en zonas con buenos servicios, reducir los costos por vivienda y promover un uso más eficiente de las infraestructuras. Cuando estas medidas se diseñan de forma inclusiva, pueden fomentar un crecimiento urbano compacto, conectado y sostenible.

B. Financiación privada

102. La financiación privada tiene un papel fundamental en la ampliación de la vivienda asequible e inclusiva, pero sus posibilidades siguen infráutilizadas, especialmente en los mercados de la vivienda informales y de ingreso bajo. Los gobiernos y los asociados para el desarrollo deben movilizar y canalizar eficazmente los distintos flujos de financiación privada disponibles, en colaboración con las entidades de microfinanciación, los inversionistas de capital y los pequeños promotores.

1. Finanzas domésticas

a) Diversificación y aumento de la inclusión de los instrumentos de financiación de viviendas mediante la facilitación del acceso a las hipotecas para vivienda y la habilitación de instrumentos complementarios de financiación de viviendas como la microfinanciación para la construcción progresiva, los planes de cooperativas, la financiación combinada y los planes de ayuda al alquiler

103. Los hogares sufragan la mayor parte de los gastos de vivienda, tanto en soluciones de vivienda formales como informales. Por tanto, facilitar la financiación de viviendas es crucial para lograr una vivienda adecuada para todos. Los gobiernos deben velar por la inclusión, la asequibilidad y un mayor alcance de las hipotecas para vivienda.

104. No obstante, los productos hipotecarios convencionales se dirigen normalmente a los asalariados formales de ingresos medianos y altos, con lo que excluyen a menudo a los grupos de ingresos bajos, a las personas que trabajan en sectores informales que funcionan con dinero en efectivo o a quienes tienen ingresos inestables o no documentados, así como a quienes buscan opciones de tenencia no propietaria. Se necesita una gama más amplia de soluciones financieras para colmar estas lagunas y garantizar el acceso a una vivienda adecuada, segura y asequible para todos. Los gobiernos crearán un entorno propicio por medio de políticas sólidas, marcos regulatorios, incentivos fiscales, mecanismos de distribución de riesgos y estrategias de inversión pública que capaciten al sector privado, a las instituciones financieras y a otros interesados para diseñar y ampliar soluciones de financiación de viviendas variadas, inclusivas y asequibles. A su vez, los agentes privados deben ampliar el acceso a préstamos a bajo interés, modelos de propiedad de vivienda de capital compartido y fondos de tierras comunitarias para reducir los costos iniciales y velar por la asequibilidad a largo plazo, en particular para las poblaciones subatendidas. Con estos enfoques debe irse más allá de los modelos convencionales de financiación basados únicamente en hipotecas y desarrollarse un conjunto variado e inclusivo de instrumentos de financiación de viviendas. Esto implica ampliar el ecosistema de financiación de viviendas para incluir lo siguiente:

a) **Modelos cooperativos, autogestionados y mutualistas de financiación de viviendas**, incluidos grupos de ahorro, asociaciones de ayuda mutua y fondos de tierras comunitarias. Con estos mecanismos se capacita a las comunidades para poner en común recursos, gestionar colectivamente activos de vivienda y crear soluciones de vivienda no especulativas y autogestionadas.

b) **Fomentar modelos colectivos de propiedad de la tierra**, que requieren formas alternativas de tenencia y propiedad, reguladas en función de los plazos de amortización y la actividad económica.

c) **Instrumentos de apoyo al sector del alquiler**, como garantías públicas, tipos de interés subvencionados y líneas de crédito, que pueden estimular el desarrollo de viviendas de alquiler asequibles, especialmente en mercados en los que predominan los pequeños propietarios.

d) **Microfinanciación para la construcción progresiva**, adaptada a las necesidades de los hogares con fuentes de ingresos informales y sin bienes gravables formales. Estos préstamos pequeños y flexibles permiten a las familias con ingresos bajos construir o mejorar sus viviendas de forma progresiva.

e) **Estrategias de financiación combinada** en las que se combinan subvenciones públicas, apoyo de donantes e inversión privada para reducir el riesgo y ampliar los productos innovadores de financiación de viviendas. Estos modelos pueden ser especialmente útiles para favorecer los planes de alquiler con opción a compra o las promociones de tenencia diversa.

105. Los mercados de financiación de viviendas asequibles deben mejorarse mediante la detección y eliminación de las barreras normativas e institucionales. Esto incluye la realización de diagnósticos para detectar cuellos de botella jurídicos y de mercado; la reforma de los marcos regulatorios con el fin de facilitar el acceso a las poblaciones subatendidas, y el apoyo a las innovaciones en materia de tecnofinanzas y financiación digital que ofrecen formas nuevas de llegar a los hogares informales y de ingresos bajos.

106. También debe prestarse especial atención a posibilitar modelos de vivienda que no sean de mercado, como las cooperativas y las asociaciones de ayuda mutua para la vivienda. Estos modelos ayudan a aislar a las comunidades de la especulación, crean capital social y muestran resiliencia en tiempos de tensión económica. Los gobiernos deben establecer marcos jurídicos específicos, conceder préstamos a bajo interés o con garantías a las entidades cooperativas y asignar terrenos de dominio público a fin de fomentar su desarrollo.

107. Además, los gobiernos deben promover sistemas colectivos de ahorro y crédito basados en la confianza y la solidaridad, en los que los grupos comunitarios pongan en común recursos, contribuyan regularmente y concedan préstamos flexibles y asequibles a sus miembros. Estos sistemas tienen un papel crucial a la hora de llegar a las poblaciones excluidas de los servicios financieros formales —como los trabajadores informales, las mujeres y los hogares de ingresos bajos— y refuerzan la resiliencia y la autonomía financieras locales. Su eficacia depende del reconocimiento legal, el apoyo técnico y la vinculación con los programas públicos de desarrollo.

108. En paralelo, deben desarrollarse instrumentos nacionales de ahorro con los que se canalicen los depósitos de los ciudadanos hacia inversiones de interés público, como viviendas asequibles e infraestructuras esenciales. Estos mecanismos permiten a los gobiernos movilizar ahorros con una distribución amplia y dirigirlos a través de instituciones reguladas a la financiación de objetivos de interés social, al tiempo que ofrecen oportunidades de ahorro seguras y accesibles a la población en general. Los modelos podrían incluir fideicomisos de contribuciones obligatorias entre empleadores y empleados, en los que se reúnen contribuciones regulares en fondos gestionados dedicados a inversiones sociales a largo plazo.

109. Dado que con los flujos de remesas a menudo se favorece la construcción de viviendas progresivas en zonas vulnerables, existe la oportunidad de compatibilizar esta inversión con la adaptación al clima y la planificación resiliente a los desastres. Los gobiernos deberían incentivar la mejora de las viviendas inteligentes desde el punto de vista climático con las remesas, e integrar a las comunidades receptoras de migrantes en los programas de mejora de barrios marginales, regularización de tierras y generación de resiliencia.

110. La movilización del capital de la diáspora para la vivienda asequible exige el diseño de instrumentos financieros a medida con los que pueda traducirse la solidaridad transnacional a resultados concretos en materia de vivienda. Las herramientas como los bonos de la diáspora, las hipotecas vinculadas a las remesas y los planes cooperativos de vivienda pueden ofrecer vías estructuradas para canalizar los recursos de los expatriados hacia mercados de vivienda asequible. No obstante, los responsables de la formulación de políticas deben permanecer atentos a los riesgos de la especulación. La afluencia de capital de la diáspora a los mercados inmobiliarios locales puede hacer subir inadvertidamente los precios de la vivienda, reducir la asequibilidad para los hogares vulnerables y ahondar las desigualdades sociales si no se gestiona con cuidado. Al compatibilizar la financiación de la diáspora con los objetivos de sostenibilidad y equidad, los gobiernos pueden velar por que estos recursos contribuyan a la seguridad de la vivienda a largo plazo en lugar de exacerbar las distorsiones del mercado de la vivienda.

b) Refuerzo de los intermediarios financieros y ampliación del acceso al capital a largo plazo mediante facilidades de liquidez, garantías de crédito, apoyo normativo adaptado y aumento de la transparencia

111. En contextos en los que el mercado hipotecario primario está bien desarrollado, los gobiernos deberán ampliar sus estrategias de financiación de viviendas a fin de garantizar la inclusión mediante

el apoyo a intermediarios financieros complementarios, como instituciones hipotecarias secundarias, proveedores de microfinanciación, prestamistas cooperativos y entidades financieras comunitarias. En contextos en los que el mercado hipotecario aún no está desarrollado, la prioridad debe ser reforzar sus cimientos y, al mismo tiempo, promover enfoques alternativos a través de estos mismos intermediarios complementarios. Estos agentes son esenciales para atender a los hogares excluidos de los sistemas hipotecarios formales, incluidos los que tienen empleo informal y los que se dedican a la autoconstrucción progresiva.

112. Una prioridad clave es mejorar la capacidad de estas instituciones para movilizar capital a largo plazo y gestionar el riesgo con eficacia. Esto puede lograrse mediante políticas monetarias y fiscales de apoyo que ofrezcan facilidades de liquidez, permitan el acceso a la financiación mayorista e introduzcan productos de préstamo indexados a la inflación con los que se proteja a prestatarios y prestamistas de la volatilidad macroeconómica. Sin embargo, las condiciones monetarias favorables, como los tipos de interés bajos y la expansión cuantitativa, también pueden canalizar un exceso de capital hacia el sector inmobiliario, con lo que, cuando no se gestionan adecuadamente, sirven para alimentar la especulación y hacer subir los precios. Para evitar que la vivienda se trate simplemente como un bien financiero, estas medidas deben ir acompañadas de fuertes salvaguardias, como normativas de vivienda, impuestos sobre la compra especulativa y protecciones para los inquilinos. En términos más generales, una gestión monetaria prudente y una supervisión reguladora reforzada son esenciales para garantizar la eficacia a largo plazo. Los mecanismos de riesgo compartido, como las garantías de crédito y la cobertura parcial del riesgo, pueden alentar aún más a las instituciones financieras a conceder préstamos a mercados subatendidos.

113. En paralelo, los gobiernos deberían invertir en la infraestructura necesaria para profundizar y estabilizar el mercado de financiación de viviendas. Esto incluye el fomento del desarrollo de marcos de titulización y mercados de bonos que permitan a las instituciones ampliar la concesión de préstamos, de forma que al mismo tiempo se garantice una supervisión reguladora fuerte y una armonización con los objetivos de la vivienda social. También es esencial la asistencia técnica a las entidades de microfinanciación, a fin de ayudarlas a evolucionar hacia modelos de préstamo individuales, crear sistemas bancarios básicos sólidos y cumplir los requisitos que dicta la prudencia.

114. Para generar confianza y atraer capital a largo plazo, en particular de inversionistas en iniciativas con repercusión e instituciones de financiación del desarrollo, los gobiernos deben promover la transparencia por medio de calificaciones crediticias, referencias de rendimiento e intercambio de datos abiertos. El refuerzo de las agencias de crédito, las aseguradoras hipotecarias y los proveedores de servicios técnicos también contribuirán a reducir el riesgo de la financiación de viviendas para los prestatarios de ingreso bajo, al tiempo que favorecerá la estabilidad financiera.

115. Las remesas superan ya a la asistencia oficial al desarrollo y a la inversión extranjera directa en numerosos países de ingresos medianos y bajos. No obstante, siguen estando infrautilizadas en la planificación formal del desarrollo. Los gobiernos y las instituciones de desarrollo deberían integrar formalmente las remesas en las estrategias nacionales de vivienda y diseñar y ampliar productos de financiación de viviendas flexibles y progresivas —como microhipotecas, préstamos para la mejora de la vivienda y planes de cofinanciación— que se ajusten a los patrones de envío de remesas y a la capacidad de reembolso de los migrantes.

116. Al aplicar estas medidas de forma coordinada y deliberada, los gobiernos pueden crear un sistema de financiación de viviendas más resiliente y equitativo, que sirva a diversos tipos de tenencia, fomente el desarrollo urbano inclusivo y promueva el derecho a una vivienda adecuada para todos.

2. Financiación de la construcción

a) Movilización de la financiación para la construcción con el fin de acelerar la entrega de viviendas asequibles y adaptadas al clima, con una gestión simultánea del riesgo

117. El acceso a la financiación para la construcción sigue siendo un cuello de botella crítico para ampliar las viviendas asequibles, especialmente en contextos en los que los promotores, sobre todo los pequeños y medianos, se enfrentan a unos costos iniciales elevados y a un acceso limitado al capital a largo plazo. Los gobiernos y las instituciones de financiación del desarrollo tienen un papel crucial que desempeñar a la hora de catalizar los flujos de capital y mitigar el riesgo para permitir la entrega de viviendas inclusivas.

118. Los gobiernos y las instituciones de financiación del desarrollo deberían dar prioridad al desarrollo de préstamos puente a corto plazo destinados al desarrollo de viviendas ecológicas y asequibles. Estos instrumentos son esenciales para cubrir los costos de las primeras fases, como la adquisición de terrenos, la obtención de permisos, los estudios de viabilidad y la construcción inicial.

Al proporcionar liquidez desde el principio, con la financiación puente pueden desbloquearse la financiación a más largo plazo, reducirse el riesgo de los proyectos para los inversionistas y acelerarse los plazos de los proyectos.

119. Los mecanismos de financiación puente deben diseñarse de forma que se incentiven el diseño y las tecnologías inteligentes desde el punto de vista climático desde las primeras fases de desarrollo. Esto incluye condicionar el acceso a los fondos a la adhesión a normas de construcción de edificios ecológicos, criterios de eficiencia energética y prácticas de construcción resistentes al clima, con lo que se incorporaría la sostenibilidad al ADN de los proyectos de vivienda asequible.

120. Para atraer capital privado a los mercados subatendidos, los gobiernos deben aplicar mecanismos de riesgo compartido, como garantías parciales de crédito, estructuras de créditos subordinados y subvenciones basadas en los resultados. Estas herramientas ayudan a mitigar el riesgo percibido en los segmentos informales y de ingresos bajos, y con ellas se alienta a los inversionistas a participar en mercados que de otro modo evitarían.

121. Es fundamental que los instrumentos de financiación de la construcción coincidan en lo estratégico con la inversión pública en infraestructuras y en dotación de servicios en los terrenos a fin de maximizar la eficiencia y reducir los costos del desarrollo. La planificación coordinada entre la financiación de la vivienda y la de las infraestructuras garantiza que los promotores privados o las propias comunidades no tengan que asumir toda la carga de la preparación del terreno, lo que mejora la viabilidad de los proyectos.

122. Los gobiernos deberían convocar plataformas de financiación de viviendas con múltiples interesados que incluyan a bancos, inversionistas en iniciativas con repercusión, entidades de microfinanciación, promotores y comunidades locales, a fin de diseñar conjuntamente productos financieros que respondan a las necesidades y llegar a un consenso sobre los marcos de evaluación de riesgos. Este diálogo favorece la creación de instrumentos financieros adecuados que puedan evolucionar con las necesidades del mercado.

b) Diversificación de la gama de instrumentos de financiación de viviendas disponibles para promotores y contratistas pequeños y emergentes en toda la cadena de valor de la vivienda, mediante el diseño conjunto de los instrumentos con los inversionistas, incluidas las comunidades locales, y la adaptación a los contextos y marcos institucionales nacionales y locales

123. Una prioridad clave es ampliar el acceso a la financiación de la construcción, especialmente para los pequeños y medianos promotores que a menudo quedan excluidos de los canales bancarios convencionales. Las instituciones financieras deben diseñar productos financieros a medida que cubran las necesidades específicas y las circunstancias reales de los flujos de efectivo de este segmento. En paralelo, los modelos de financiación combinada, en los que se combinan de forma estratégica fondos públicos, ayudas de donantes e inversión privada, pueden reducir los riesgos percibidos y catalizar inversiones en vivienda a mayor escala.

124. Más allá de las herramientas de financiación, debe prestarse atención al fortalecimiento de toda la cadena de valor de la vivienda. Esto incluye: 1) apoyar las cadenas locales de suministro de materiales de construcción, a fin de reducir costos y potenciar los efectos económicos indirectos; 2) facilitar la colaboración entre agentes formales e informales a fin de velar por que la financiación llegue a los procesos de vivienda progresiva y autoconstruida, y 3) promover diseños de edificios adaptados al clima, que ayuden a garantizar la asequibilidad, reduzcan los costos de mantenimiento a largo plazo y mejoren la calidad general de la vivienda.

125. Al mismo tiempo, debe aumentarse significativamente la inversión en capital social para apoyar a los promotores emergentes, en particular a los de comunidades desfavorecidas. Distintas iniciativas como el fondo sudafricano Intuthuko Equity Fund ilustran cómo el capital social, combinado con asistencia técnica y tutoría, puede permitir a empresarios nuevos y poco capitalizados entrar en el sector de la vivienda. La ampliación y adaptación de estos modelos a los contextos locales garantizaría que el desarrollo de la vivienda se convirtiese en un motor no solo de provisión de alojamiento, sino también de oportunidades económicas inclusivas y de innovación.

126. Para atraer capital a largo plazo de inversionistas institucionales y privados, los instrumentos de financiación deben diseñarse conjuntamente con una comprensión clara de las expectativas de los inversionistas, así como del panorama local de financiación de viviendas (especialmente en los mercados emergentes, en que los hogares y las comunidades son a menudo la principal fuente de inversión). Esto comprende lo siguiente: 1) la colaboración con fondos de pensiones, sociedades de inversión inmobiliaria, bancos y otros inversionistas institucionales en una fase temprana del diseño de los productos, ya sea para garantías, bonos o facilidades de crédito; 2) la adaptación de los productos

financieros a los perfiles de la relación riesgo-rentabilidad de los inversionistas, a los modelos operativos y a las necesidades normativas a fin de garantizar su aceptación y escalabilidad, y 3) la utilización estratégica de los fondos públicos no como financiación primaria, sino como catalizador para desbloquear volúmenes mayores de capital privado, por medio de herramientas como las garantías de primera pérdida, las reducciones de los tipos de interés o las plataformas de inversión conjunta, de manera que refuercen, y no desplacen, las inversiones comunitarias existentes.

127. Para construir sistemas de financiación de viviendas inclusivos y resilientes, es esencial que los gobiernos y los asociados para el desarrollo basen sus marcos regulatorios y normativos en las circunstancias reales locales, en lugar de intentar replicar modelos altamente financierizados del Norte Global. Los ecosistemas de financiación de viviendas del Sur Global están conformados por una mezcla distintiva de restricciones nacionales, como el acceso limitado al crédito y las oportunidades, las redes financieras informales y el fuerte papel del sector público, así como las dependencias externas, incluidas la exposición a los flujos mundiales de capital y las fluctuaciones de los tipos de interés.

128. En muchos contextos del Sur Global, los mercados hipotecarios formales siguen siendo poco profundos o inaccesibles para la mayoría. A consecuencia de ello, los sistemas nacionales suelen reflejar 1 de las 2 grandes vías siguientes: 1) modelos dirigidos por el Estado, en los que los gobiernos financian o proporcionan directamente soluciones de vivienda, y 2) modelos financieros no regulados, en los que predominan las prácticas financieras informales o a pequeña escala en ausencia de una infraestructura bancaria sólida.

129. Las estrategias nacionales de financiación de viviendas deben alejarse de los enfoques uniformes y, en su lugar, adoptar marcos que respondan al contexto y cumplan los criterios siguientes: 1) reconocer y favorecer los modelos de financiación estatales, informales y comunitarios como componentes válidos y eficaces del panorama de la financiación de viviendas; 2) ofrecer apoyo normativo y financiero específico a los promotores a pequeña escala, sobre todo en zonas de ingresos bajos y ciudades secundarias en que los mercados de crédito formales suelen ser inaccesibles; 3) aprovechar las soluciones de tecnofinanzas para ampliar la calificación crediticia móvil y el acceso digital a la financiación de viviendas, especialmente en entornos rurales o subatendidos; 4) reconocer la doble dependencia de los sistemas del Sur Global del capital extranjero volátil y de la infraestructura financiera nacional débil, y crear salvaguardias para gestionar esta vulnerabilidad estructural.

130. Al adaptar los marcos de financiación de viviendas a las condiciones institucionales, económicas y sociales locales, los gobiernos pueden lograr una mayor inclusión, promover la estabilidad del mercado y fomentar sistemas de vivienda que sean a la vez ampliables y sensibles a las necesidades sociales.

3. Capital de inversión

a) **Fomento de una mayor participación del sector privado en los mercados de la vivienda asequible e inclusiva, mediante la reducción del riesgo de las inversiones y los esfuerzos por garantizar la estabilidad del mercado a largo plazo**

131. Los gobiernos deben llevar a cabo una evaluación exhaustiva de las necesidades nacionales en materia de vivienda y del marco financiero a fin de detectar las lagunas sistémicas, las poblaciones subatendidas y los incentivos distorsionadores que dificultan el acceso inclusivo. Los gobiernos también deberían examinar las barreras estructurales que limitan la participación del sector privado y establecer plataformas de diálogo coordinadas para explorar incentivos adecuados al contexto, reformas normativas y mecanismos de distribución de riesgos que puedan facilitar y ampliar la inversión privada responsable en viviendas asequibles y adecuadas.

132. Para reforzar las bases financieras de los sistemas de vivienda inclusiva, lo que incluye el desarrollo y la expansión de la vivienda social, los gobiernos y las instituciones financieras deberían diversificar activamente las fuentes y los tipos de capital movilizados para la financiación de viviendas. Esto implica ir más allá de los canales bancarios tradicionales para incluir instrumentos y agentes financieros innovadores y acordes con la misión.

133. Los gobiernos deberían implicar a todo el espectro de agentes del sector financiero —como los mercados de capitales, los fondos de pensiones, los proveedores de seguros, los inversionistas institucionales y las instituciones de financiación del desarrollo— a fin de diversificar los instrumentos de financiación de viviendas en toda la cadena de valor. Esto incluye el fomento de vehículos de inversión a largo plazo, la promoción de bonos relacionados con la vivienda, los marcos de titulización, la financiación mediante ampliación del capital y los modelos de financiación combinada adaptados a los contextos nacionales. Los gobiernos también deben promover estrategias coordinadas

con las que se compatibilicen los flujos financieros con los objetivos sociales, se reduzca el riesgo de las inversiones en los mercados subatendidos y se garantice que la innovación financiera contribuya a la asequibilidad, la inclusión y la resiliencia de los sistemas de vivienda.

134. Una estrategia clave consiste en fomentar el desarrollo de vehículos de inversión en microfinanciación de la vivienda que estén diseñados específicamente para satisfacer las necesidades de los hogares de ingresos bajos, en particular en los mercados de la vivienda informal y la vivienda progresiva. Con estos vehículos puede canalizarse capital hacia instituciones y clientes que tradicionalmente quedan excluidos de los sistemas hipotecarios convencionales. Los esfuerzos deben estar centrados en facilitar el acceso al capital tanto nacional como internacional a las entidades de microfinanciación de alto rendimiento, especialmente las entidades de nivel I y II con capacidad operativa demostrada y carteras estables. Estos agentes suelen estar bien posicionados para atender a las poblaciones de ingresos bajos, pero carecen de acceso a capital a largo plazo a escala.

135. Los gobiernos también deberían movilizar el capital local mediante el desarrollo de mercados de bonos municipales o soberanos con los que puedan financiarse la infraestructura y el desarrollo de viviendas. Con la emisión de bonos temáticos —como los bonos verdes para viviendas resilientes al cambio climático o los bonos centrados en el género para hogares dirigidos por mujeres— pueden armonizarse los flujos de inversión con objetivos normativos sociales y ambientales más amplios, al tiempo que se fomenta la inversión pública a largo plazo en vivienda social. De forma complementaria, los municipios deberían ampliar su base de ingresos y reforzar su solvencia para mejorar el acceso a los bonos de infraestructura y a los instrumentos de financiación vinculados al desarrollo.

136. Los gobiernos deben promover un enfoque especial en la financiación de viviendas para los hogares de ingresos bajos y las poblaciones con empleo informal mediante el diseño de instrumentos financieros inclusivos, subsidios específicos y mecanismos de distribución de riesgos adaptados. Con las políticas públicas debe fomentarse e incentivarse que las instituciones financieras amplíen el acceso al crédito en este segmento, al tiempo que se reduzca el riesgo de los préstamos mediante garantías, capital en condiciones favorables y herramientas de financiación combinada. Debe prestarse especial atención a la armonización de estas iniciativas con los sistemas de protección social y las circunstancias reales de los ingresos informales a fin de velar por un acceso equitativo y sostenido a una vivienda adecuada.

137. Unas subvenciones bien diseñadas siguen siendo esenciales para reducir el riesgo de entrada en mercados subatendidos y para incentivar la participación del sector privado en segmentos de viviendas de interés social. Cuando se orientan eficazmente y se combinan con otras herramientas de financiación, las subvenciones pueden hacer que las inversiones en vivienda sean más atractivas y viables tanto para los promotores como para los prestamistas.

138. El cambio climático representa tanto un riesgo como una oportunidad. En los marcos de financiación de viviendas deben integrarse normas de construcción de edificios ecológicos, promoverse el acceso a préstamos para vivienda con eficiencia energética y fomentarse la emisión de bonos verdes para la vivienda. Los códigos de construcción y las normas de resiliencia al clima deben ir acompañados de incentivos financieros a fin de fomentar su adopción en todos los segmentos de ingresos.

139. Para atraer capital privado a la vivienda asequible, los gobiernos deben adoptar un enfoque global de reducción de riesgos que vaya más allá de las garantías de crédito, las subvenciones de capital o las ayudas basadas en el rendimiento. Aunque estos instrumentos siguen siendo importantes, si se recurre demasiado a las subvenciones o garantías sin abordar las ineficiencias estructurales se corre el riesgo de distorsionar el mercado y desincentivar la inversión sostenible. Por lo tanto, los gobiernos deberían combinar los instrumentos financieros con reformas en el sector de la vivienda. Con este planteamiento combinado se garantiza que las medidas de reducción de riesgos aumenten la eficiencia, la transparencia y la asequibilidad a largo plazo, en lugar de ocultar los problemas subyacentes.

140. Los gobiernos deben centrarse en crear entornos predecibles, transparentes y bien regulados que reduzcan la incertidumbre y los costos de las transacciones para los agentes privados. Esto incluye mejorar los sistemas de valoración de la propiedad, reforzar los procesos de concesión de permisos y planificación y mejorar el acceso a datos fiables sobre la tierra, la demanda de vivienda y el comportamiento del mercado.

141. Las alianzas entre los sectores público y privado y las comunidades pueden resultar fundamentales en el aumento de la inversión en viviendas asequibles y en la mejora de los asentamientos informales, siempre que se apoyen en una gobernanza sólida, en acuerdos equitativos

de distribución de los riesgos y en la armonización con los objetivos de asequibilidad, habitabilidad y sostenibilidad ambiental.

142. En última instancia, la mitigación de riesgos debe integrarse en mejoras sistémicas que permitan mercados competitivos, reduzcan la asimetría de la información y fomenten la confianza de los inversionistas a largo plazo en sistemas de vivienda inclusivos.

b) Reequilibrio y regulación de los mercados de la vivienda mediante marcos regulatorios coherentes en que se armonicen la financiación de viviendas, la planificación del uso de la tierra, la fiscalidad y las normas de construcción, tratando la vivienda como un derecho y un bien social, frenando las inversiones especulativas y la financierización de la vivienda y regulando los alquileres a corto plazo

143. Garantizar que los sistemas de vivienda sean inclusivos, asequibles y resilientes exige replantearse cómo se gobiernan y regulan los mercados de la vivienda. Los gobiernos deben ir más allá de los enfoques normativos fragmentados y crear marcos regulatorios integrados con los que se armonicen la financiación de viviendas, la planificación del uso de la tierra, la fiscalidad y las normas de construcción con unos objetivos públicos más amplios, en particular la asequibilidad, la equidad y la sostenibilidad ambiental.

144. Para ello es fundamental desarrollar una infraestructura jurídica sólida y coherente. Esto incluye derechos de propiedad seguros y exigibles, mecanismos de ejecución hipotecaria justos —por lo que se entienden los procesos que permitan a los prestamistas recuperar las garantías cuando los prestatarios incurran en impagos, pero con salvaguardias que garanticen el debido proceso, la transparencia, la proporcionalidad y la protección de los hogares vulnerables— y una supervisión clara de instrumentos financieros como los títulos con garantía hipotecaria, los bonos garantizados y otras herramientas del mercado de capitales. Estos instrumentos, aunque pueden ser valiosos para movilizar las inversiones, deben desplegarse bajo una estricta regulación pública que garantice que cumplan la función social de la vivienda. Esto implica integrar en su diseño criterios de transparencia, protección del consumidor y asequibilidad, respaldados por mejoras de la calidad de los créditos de carácter público como garantías de primera pérdida o ingresos destinados a proyectos de vivienda asequible.

145. Es urgente reequilibrar la función social de la vivienda. En muchas jurisdicciones, las empresas de capital privado, las sociedades de inversión inmobiliaria y otros inversionistas institucionales han llegado a dominar la financiación de viviendas, de forma que a menudo han dado prioridad a los beneficios financieros sobre el objetivo social de la vivienda. Esto ha provocado un aumento de los precios, desplazamientos y la erosión de los derechos a la vivienda, sobre todo para las comunidades de ingresos bajos y marginadas.

146. Los gobiernos deben asumir un papel más activo en la regulación de los mercados inmobiliarios a fin de garantizar la transparencia, limitar la especulación y ajustar la inversión a las prioridades sociales y ambientales. Esto incluye volver a centrarse en la vivienda como derecho y bien social, frenar las inversiones especulativas y la financierización de la vivienda y regular los alquileres a corto plazo.

147. Para invertir la tendencia a la financierización, los gobiernos deben fomentar deliberadamente los modelos públicos y comunitarios. Esto incluye ampliar el apoyo a promotores de vivienda sin ánimo de lucro, cooperativas y fondos de tierras comunitarias, así como repositionar la inversión pública para dar prioridad a las subvenciones colectivas frente a las individuales. En lugar de subvencionar a compradores individuales en mercados sobrecaleidos, los fondos públicos deberían utilizarse para favorecer la vivienda a largo plazo, no de mercado, que siga siendo asequible de forma permanente.

148. Este cambio también exige una mayor regulación de los mercados de titulización y de bonos garantizados. Estos complejos instrumentos financieros deben operar bajo normas de gobernanza estrictas que garanticen la claridad jurídica, la calidad de los activos y la rendición de cuentas de los inversionistas. Los gobiernos deben establecer disposiciones legales claras para la transferencia de activos a entidades de propósito especial, exigir la divulgación periódica y la realización de pruebas de resistencia de los conjuntos de activos y limitar la asunción de riesgos excesivos mediante límites a la relación préstamo-valor y normas de solvencia. Los registros centralizados y la documentación normalizada pueden contribuir a mejorar la transparencia y la disciplina del mercado.

149. Es fundamental que estas reformas normativas se integren en un marco más amplio basado en los derechos humanos. La vivienda no es una mera mercancía: es un derecho fundamental. Los Estados deben adoptar y aplicar estrategias jurídicas y normativas que hagan realidad este derecho, especialmente para los grupos subatendidos a lo largo de la historia. Un enfoque basado en los derechos implica fijar objetivos mensurables, permitir la participación pública y garantizar el acceso

a vías de recurso cuando se vulneren los derechos. Este enfoque también implica poner freno a las prácticas de los inversionistas institucionales que socavan la asequibilidad de la vivienda. Los Estados deben adoptar leyes que obliguen a los inversionistas inmobiliarios a llevar a cabo la diligencia debida en materia de derechos humanos, limitar los aumentos de los alquileres, apostar por la calidad, aumentar la transparencia y reservar partes de las carteras para viviendas realmente asequibles. Deben aplicarse principios similares a los inversionistas inmobiliarios particulares, especialmente a los que compran varias viviendas o dejan sus propiedades vacías, lo que contribuye a la especulación y a la restricción de la oferta. Deben reformarse las políticas fiscales a fin de desincentivar estas prácticas, y los ingresos deben reorientarse hacia viviendas asequibles y resilientes al clima.

150. Otros ámbitos que requieren atención inmediata son la regulación de los alquileres de corta duración, que han contribuido a la mercantilización de la vivienda y al desplazamiento en muchas zonas urbanas. Los gobiernos deben imponer límites al número de días de alquiler, exigir licencias y transparencia y dar prioridad al uso residencial a largo plazo del parque de viviendas, sobre todo en las ciudades que sufren una grave escasez de viviendas.

151. Por último, los gobiernos deben abordar las nuevas formas de financierización en sectores como la vivienda para estudiantes y los cuidados a largo plazo. Estos mercados, que a menudo se pasan por alto en los marcos regulatorios, son cada vez más el objetivo de agentes financieros que buscan altos rendimientos a expensas de las poblaciones vulnerables. La regulación debe garantizar la calidad, la asequibilidad y la protección frente al desplazamiento o el abandono. Deben ampliarse las opciones paralelas públicas y sin ánimo de lucro a fin de ofrecer alternativas reales.

C. Finanzas públicas y subvenciones

152. La financiación pública es esencial para garantizar un acceso equitativo a una vivienda adecuada, en particular para los grupos de ingresos bajos y subatendidos. Las subvenciones específicas y el uso estratégico de los activos públicos pueden reducir los costos de la vivienda, desbloquear la oferta y promover un desarrollo urbano integrador. Para que sean eficaces, estas medidas deben integrarse en marcos más amplios de vivienda, uso de la tierra y planificación urbana, al tiempo que se refuerzan los sistemas de financiación municipal y se fomentan soluciones de vivienda que no se basen en el mercado sino en las comunidades.

1. Despliegue de subvenciones públicas específicas, reducción de los costos de producción de viviendas y ampliación del acceso de los grupos de bajos ingresos

153. Los gobiernos deben incorporar las subvenciones a la vivienda en las políticas nacionales de vivienda como instrumentos esenciales para solventar las deficiencias de asequibilidad y accesibilidad que los mecanismos basados en el mercado no pueden cubrir por sí solos. En consecuencia, los gobiernos deben diseñar y desplegar estratégicamente subvenciones a la vivienda y planes de apoyo para reducir los costos de producción, desbloquear la oferta de viviendas asequibles y garantizar la inclusión de las poblaciones de ingresos bajos y subatendidas. Las subvenciones públicas deben adaptarse cuidadosamente para hacer frente a fallos específicos, como la incapacidad de determinados grupos para acceder al crédito formal o las lagunas de asequibilidad en los mercados de alquiler. No obstante, las subvenciones no deben considerarse la panacea para los fallos estructurales del ecosistema de la vivienda, que deben gestionarse de forma global e integrada a fin de velar por el acceso a largo plazo a una vivienda adecuada para todos.

154. Los gobiernos deben destinar las subvenciones a los hogares más pobres, recurriendo a criterios de idoneidad transparentes y datos socioeconómicos para garantizar la equidad y la eficiencia. Las subvenciones —incluidas las subvenciones directas, los préstamos en condiciones favorables, los incentivos fiscales y la tierra a precios inferiores a los del mercado— son más eficaces cuando están vinculadas estrechamente a unos parámetros de asequibilidad, al desempeño ambiental y a unos requisitos de inclusión.

155. En los regímenes de subvenciones deben combinarse subvenciones a la demanda y a la oferta, ofreciendo ayudas directas a los hogares con ingresos bajos e incentivando al mismo tiempo el desarrollo de viviendas adecuadas y asequibles. Por ejemplo, los bonos de alquiler específicos o las ayudas al pago inicial pueden facilitar el acceso a los grupos de bajos ingresos, mientras que las subvenciones a la oferta pueden incentivar a los promotores privados o cooperativas a producir viviendas que no sean de mercado en zonas bien situadas.

156. Para mejorar los resultados a nivel del sistema, los gobiernos pueden ofrecer garantías de crédito, cobertura parcial de riesgos y mecanismos de primera pérdida para reducir el riesgo de los préstamos a trabajadores informales y microempresarios. Con estas herramientas no solo se amplía la participación en el mercado, sino que también se aprovecha mejor la financiación privada. Al mismo

tiempo, los gobiernos deberían asegurarse de que en los marcos de subvenciones se eviten resultados regresivos mediante la eliminación de las subvenciones con tipos de interés amplios que benefician desproporcionadamente a los hogares más ricos.

157. Las reformas complementarias son esenciales para liberar todo el potencial de las subvenciones, por ejemplo, la integración de los programas de vivienda en las estrategias de planificación territorial y urbana y en el desarrollo de infraestructuras, el fomento de métodos de construcción eficientes y resilientes al clima y la inversión en servicios no financieros como el fomento de la construcción en los hogares, la asistencia técnica o la educación en materia de construcción segura. Estos esfuerzos garantizan que la ayuda financiera se traduzca en una vivienda adecuada y duradera. Del mismo modo, los regímenes de subvenciones deben integrarse con las políticas de acceso a la tierra y de planificación urbana, por ejemplo, los regímenes de emplazamientos y servicios, de forma que se garantice que los beneficiarios reciban una tenencia segura y acceso a los servicios básicos.

158. Los regímenes de subvenciones deben integrarse en una estrategia más amplia de financiación de viviendas, en consonancia con los sistemas hipotecarios, los mercados del alquiler y las inversiones en infraestructuras públicas. Estos regímenes también deben adaptarse a las condiciones locales del mercado de la vivienda, teniendo en cuenta las variaciones regionales en los precios de la tierra, los costos de construcción y la densidad urbana.

159. En paralelo, los gobiernos deben promover la seguridad de la tenencia de la tierra y la estabilidad del alquiler mediante modelos de financiación centrados en el inquilino. Pueden incluir controles de los alquileres, requisitos de reinversión en el mantenimiento de los edificios y apoyo a las cooperativas de inquilinos. El establecimiento o la ampliación de fondos de vivienda social, financiados mediante ingresos asignados como los impuestos sobre la propiedad o la recuperación de plusvalías inmobiliarias, pueden ofrecer una financiación estable y anticíclica, aislada de la volatilidad del mercado.

160. Los Estados deben promover soluciones de vivienda que no sean de mercado, como las cooperativas de viviendas y los fondos de tierras comunitarias, a fin de ampliar las opciones de vivienda asequible e inclusiva. La protección jurídica, el acceso a financiación asequible y la clasificación como prioritaria de la asignación de terrenos de dominio público pueden permitir a las comunidades producir y gestionar viviendas de forma colectiva, de modo que se contribuya a la asequibilidad, la resiliencia y la cohesión social a largo plazo.

161. Por último, los gobiernos deben reforzar los sistemas de financiación de viviendas a fin de responder eficazmente a las emergencias —lo que incluye las catástrofes naturales, los conflictos y los desplazamientos—, de modo que al mismo tiempo fomenten la recuperación a largo plazo. En situaciones de crisis, distintas herramientas como las transferencias en efectivo, los vales de alquiler y las viviendas de transición por medio de alianzas público-privadas pueden ofrecer un acceso rápido al refugio. A medida que avanza la recuperación, los préstamos subvencionados, la microfinanciación de la vivienda y los modelos de ahorro basados en la comunidad ayudan a los hogares a reconstruir, especialmente cuando se guían por los principios de “reconstruir para mejorar”.

162. En los Estados frágiles, los instrumentos respaldados por donantes, los canales de financiación informales y las garantías internacionales son esenciales, sobre todo para los refugiados y los desplazados internos. La flexibilidad normativa, las plataformas digitales y los enfoques de financiación combinada pueden mejorar la prestación y la transparencia. La incorporación de estas herramientas a las estrategias nacionales de vivienda mejorará la resiliencia, la inclusión y la preparación ante futuras crisis.

2. Aprovechamiento de los activos públicos como la tierra, las subvenciones y las infraestructuras para desbloquear las inversiones en vivienda y mejora de los asentamientos informales

163. Los gobiernos deberían adoptar un enfoque estratégico en el uso de los activos públicos y los recursos financieros para catalizar unos mercados de financiación de viviendas asequibles inclusivos y eficaces. Los terrenos de dominio público, las inversiones en infraestructuras, los incentivos fiscales y el capital institucional deben movilizarse no de forma aislada, sino como parte de estrategias integradas de vivienda en que se dé prioridad a la asequibilidad, la adecuación y la inclusión. Esto incluye el apoyo específico a la vivienda social y la mejora de los asentamientos informales como componentes básicos de las políticas públicas. Al aprovechar los terrenos de dominio público para las viviendas asequibles, armonizar las subvenciones con unos resultados de asequibilidad claros y emplear garantías o financiación combinada para atraer la inversión privada, los Estados pueden maximizar la repercusión de un espacio fiscal limitado.

164. Los gobiernos también deberían clasificar como prioritarias las intervenciones estratégicas y desplegar subvenciones para la mejora de las viviendas junto con esfuerzos para brindar una tenencia segura —formas de ocupación legales, documentadas o reconocidas— como enfoque estratégico para desbloquear la inversión privada y comunitaria en los asentamientos informales. Además, el apoyo público debería estructurarse para atraer capital privado, por ejemplo, por medio de la microfinanciación, el ahorro comunitario y la financiación de promotores a pequeña escala. Una gobernanza transparente, unos objetivos definidos con claridad y una asignación estratégica de los recursos públicos son fundamentales para materializar unos sistemas de vivienda sostenibles desde el punto de vista financiero y equitativos desde el punto de vista social a largo plazo.

165. Los gobiernos locales y regionales deberían utilizar mecanismos de financiación basados en la tierra, como la recuperación de las plusvalías urbanísticas, los impuestos sobre la propiedad, el arrendamiento de tierras o las contribuciones obligatorias de los promotores, a fin de generar financiación complementaria para la mejora urbana y la vivienda asequible. Estas herramientas deben integrarse en los marcos jurídicos y de planificación a fin de garantizar una reinversión transparente y equitativa de las plusvalías de la tierra en infraestructuras y servicios para las zonas subatendidas, reforzando al mismo tiempo la autonomía fiscal local y reduciendo la dependencia de la financiación externa. También deberían buscar mecanismos de cofinanciación entre los gobiernos central, intermedio y local a fin de posibilitar la responsabilidad compartida y la combinación de recursos entre los distintos niveles de gobierno y promover el uso estratégico del instrumento de recuperación de plusvalías urbanísticas en el desarrollo urbano inclusivo en zonas urbanas precarias.

166. Los gobiernos deberían impulsar el establecimiento de alianzas público-privadas eficaces ofreciendo incentivos transparentes, como desgravaciones fiscales, flexibilidad urbanística o bonificaciones por densidad, a cambio de compromisos de asequibilidad, seguridad de la tenencia y sostenibilidad. Cuando proceda, en estas alianzas deberían integrarse normas de resiliencia y criterios de construcción de edificios ecológicos a fin de promover el ahorro de costos a largo plazo y la preparación para el cambio climático. El apalancamiento de los mercados de capitales nacionales, especialmente por medio de bonos en moneda local y estructuras de financiación combinada, también será fundamental para aumentar la inversión en sistemas de vivienda inclusivos —incluidas las viviendas sociales y la mejora de los asentamientos informales— que beneficien a todos los grupos de ingresos.

167. Además, numerosas entidades subnacionales siguen enfrentándose a importantes limitaciones de capacidad para estructurar y gestionar proyectos listos para la inversión, lo que limita su capacidad para acceder a las oportunidades de financiación disponibles y aprovecharlas. Fortalecer los ecosistemas financieros locales es, por tanto, una prioridad fundamental. Esto incluye una inversión sostenida en capacidades institucionales y técnicas a escala municipal y subnacional. También requiere desarrollar sistemas de rendición de cuentas para hacer un seguimiento del uso de los recursos movilizados hacia los objetivos de vivienda y fomentar la inversión en infraestructuras y servicios que favorezcan la vivienda sostenible. En paralelo, es esencial mejorar el acceso a datos desglosados de alta calidad para que las autoridades locales puedan comprender mejor sus riesgos, vulnerabilidades y prioridades de desarrollo, de modo que se fomente una adopción de decisiones en materia de inversión mejor fundamentada y más resiliente y responsable.

168. Para complementar estos esfuerzos, los gobiernos deben diversificar las fuentes de financiación y reforzar la salud fiscal de los municipios. Esto implica reforzar la gestión de las finanzas públicas, integrando sistemáticamente mecanismos de financiación basados en la tierra, como la recuperación de plusvalías urbanísticas, los impuestos sobre la propiedad y el arrendamiento de tierras. Deberían promoverse las entidades de propósito especial como instrumentos intermedios, especialmente para los municipios más pequeños, con el fin de coordinar y movilizar recursos del gobierno, el sector privado, las instituciones financieras y otros asociados. La financiación también debe destinarse a las infraestructuras colectivas y los servicios básicos esenciales que sustentan los sistemas de vivienda sostenibles, desde el agua y el saneamiento hasta el transporte y la energía. Al incorporar estos enfoques en las estrategias integradas de vivienda y desarrollo urbano, los gobiernos no solo pueden ampliar el espacio financiero disponible para la vivienda asequible y la mejora de los asentamientos informales, sino también fomentar la autonomía fiscal a nivel local, reducir la dependencia de la financiación externa y reforzar la resiliencia a largo plazo y la inclusión de los sistemas de financiación de viviendas.

D. Financiación internacional

169. La financiación internacional tiene una función vital en el apoyo a una vivienda inclusiva, adecuada y sostenible, especialmente en contextos de urbanización rápida, informalidad y crisis. Para que su repercusión sea máxima, la financiación multilateral y bilateral debe guiarse por principios

basados en las necesidades, ajustarse a las estrategias nacionales de vivienda y adaptarse a las circunstancias reales locales. La vivienda debe considerarse una prioridad básica del desarrollo, y la financiación debe dirigirse a las regiones subatendidas y a las poblaciones vulnerables. El aprovechamiento de la asistencia oficial para el desarrollo, la financiación combinada y el capital filantrópico —especialmente para la mejora de los barrios marginales y la recuperación tras una crisis— puede ayudar a catalizar un cambio más amplio de los sistemas y garantizar que la vivienda contribuya a un desarrollo urbano equitativo, resiliente e integrador.

Orientación del apoyo multilateral y bilateral hacia una vivienda inclusiva, adecuada y sostenible, en particular para las poblaciones vulnerables y de ingresos bajos

170. Para que tengan unos efectos significativos y garanticen la equidad, la asignación y la aplicación de fondos bilaterales y multilaterales deben basarse en principios claros y basados en las necesidades. Esto incluye posicionar la vivienda como una prioridad estratégica de desarrollo, dirigir los recursos a las zonas con mayor demanda, adaptar los instrumentos financieros a los contextos locales, adaptarse a las políticas nacionales de vivienda y aprovechar estos fondos en situaciones de emergencia a fin de fomentar la reconstrucción rápida y la resiliencia a largo plazo.

171. La vivienda debe convertirse en una prioridad de financiación básica en las agendas globales a fin de reflejar la urgencia y la magnitud de las necesidades. Al dar prioridad a la vivienda como inversión estratégica, los donantes multilaterales pueden aprovechar sus posibilidades de surtir efectos positivos en la salud, la educación y la inclusión socioeconómica. Los recursos deben destinarse a las regiones con los problemas de vivienda más graves, especialmente en regiones de crecimiento rápido como África Subsahariana y Asia Meridional, y otras regiones en las que la urbanización, la informalidad y las crisis están agravando la exclusión. Si se ajusta la financiación a las necesidades reales se consigue que las intervenciones sean más equitativas y fructíferas.

172. Las estrategias financieras deben adaptarse a los contextos locales. La ayuda multilateral y bilateral debería fomentar herramientas inclusivas y adaptadas al contexto con las que llegar a las poblaciones subatendidas, promover la diversidad de viviendas y contrarrestar las presiones especulativas en los mercados de la tierra y la vivienda. Para reforzar la repercusión a largo plazo, la financiación internacional debe ajustarse a las estrategias nacionales de vivienda y los sistemas de financiación pública. Esto incluye fomentar la diversificación de la financiación de viviendas, reforzar el papel de los intermediarios financieros y ampliar el acceso a una financiación asequible para los hogares.

173. Los gobiernos deberían aprovechar estratégicamente la financiación de la asistencia oficial para el desarrollo y de la Asociación Internacional de Fomento para ampliar los programas de vivienda social y mejora de los barrios marginales en que se combinan servicios básicos, seguridad de la tenencia de la tierra, mejoras de la vivienda e infraestructuras sociales. Con estos fondos deberían fomentarse procesos de planificación inclusivos y participativos; los fondos deberían estar estructurados de forma que se catalizasen inversiones adicionales de fuentes nacionales y privadas. Para aumentar al máximo la repercusión, los países receptores deberían ajustar las estrategias de mejora con los marcos de reducción de la pobreza y demostrar un compromiso claro con la equidad social, las reformas de la gobernanza y el desarrollo urbano sostenible. También deberían movilizarse los recursos de la asistencia oficial para el desarrollo y la Asociación Internacional de Fomento para reducir los riesgos de las alianzas público-privadas y reforzar los ecosistemas de financiación de viviendas.

174. En un contexto de reducción de la asistencia oficial para el desarrollo y de aumento de la desigualdad mundial, es esencial reforzar las asociaciones entre múltiples agentes, incluidos los filantrópicos, para abrir nuevas vías de financiación de viviendas. Aunque la filantropía no puede sustituir el papel de las finanzas públicas o de los donantes tradicionales para el desarrollo, tiene un papel fundamental y complementario a la hora de fomentar soluciones de vivienda inclusivas, innovadoras y dirigidas a nivel local. Los gobiernos, los asociados para el desarrollo y las instituciones financieras deben ampliar y clasificar como prioritaria la financiación para la mejora de los barrios marginales dirigida por la comunidad como vía fundamental para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y garantizar que nadie se quede atrás. Las inversiones en la transformación de los asentamientos informales arrojan grandes beneficios sociales, económicos y ambientales. Este tipo de mejora repercute positivamente en la salud pública, impulsa la inclusión económica y aumenta la resiliencia frente a las comociones. Está demostrado que este tipo de mejora puede elevar el producto interno bruto, la esperanza de vida y los resultados educativos, al tiempo que es más rentable e inocua para el clima que las nuevas construcciones.

175. Por último, deberían movilizarse fondos internacionales para fomentar una recuperación rápida y resiliente de la vivienda en situaciones de crisis. Los modelos de financiación combinada, que incluyen capital público, privado y basado en las remesas, pueden acelerar la reconstrucción y reforzar la resiliencia a largo plazo.
