



**Grupo de Trabajo Intergubernamental de Expertos
de Composición Abierta sobre una Vivienda
Adecuada para Todos**

Primer período de sesiones

Nairobi, 9 a 11 de diciembre de 2024

Tema 4 del programa provisional*

**Elaboración de un marco para evaluar la situación en materia
de vivienda adecuada en diversos contextos nacionales y
locales, y para informar al respecto**

**Elaboración de un marco para evaluar la situación en materia
de vivienda adecuada en diversos contextos nacionales y locales,
y para informar al respecto**

Informe de la Directora Ejecutiva

I. Introducción

1. En su resolución 2/7, la Asamblea de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos decidió establecer un grupo de trabajo intergubernamental de expertos de composición abierta al que se le encomendó la formulación de recomendaciones sobre las políticas dirigidas a acelerar el progreso hacia la universalización del acceso a una vivienda segura, sostenible, adecuada y asequible. En el presente informe se describe en líneas generales una propuesta de marco para evaluar la situación en materia de vivienda adecuada y para informar al respecto. Junto con el examen de los elementos existentes y las opciones de elaboración de un marco para evaluar la situación en materia de vivienda adecuada en diversos contextos nacionales y locales y para informar al respecto¹, su finalidad es informar a los Estados miembros y orientar las recomendaciones a la Asamblea en su tercer período de sesiones.

2. Si bien se han conseguido avances notables en la evaluación de la situación en materia de vivienda adecuada, los marcos existentes carecen de un método normalizado de análisis global exhaustivo que sea aplicable a escala nacional y local. Gracias a varias iniciativas anteriores, como el Programa de Indicadores de Vivienda, el Programa de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda² y el Programa de Indicadores Urbanos, se sentaron unas bases sustanciales al establecer unos indicadores clave y ajustarlos al Programa de Hábitat.

3. Con los marcos de vigilancia actuales, en particular los auspiciados por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana, se ha consolidado la evaluación de determinados aspectos en materia de vivienda adecuada. En la meta 1 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 11 se hace hincapié en la mejora del acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y en la reducción de los barrios marginales. Si bien con esas iniciativas se han conseguido avances en

* HSP/OEWG-H.2024/1.

¹ HSP/OEWG-H.2024/INF/3.

² En el documento HSP/OEWG-H.2024/INF/3 se reflejan más deliberaciones sobre los indicadores de vivienda.

la evaluación mundial de la vivienda informal y asequible³, estas no recogen por completo las necesidades de las poblaciones que no viven en las condiciones propias de los barrios marginales pero que, aun así, carecen de vivienda adecuada. Es frecuente que se pasen por alto elementos críticos como la ubicación, la accesibilidad y la adecuación cultural. Además, la práctica actual de analizar cada componente de vivienda de forma aislada limita la capacidad de realizar valoraciones de las políticas integradas, lo que, en numerosos casos, da lugar a soluciones fragmentadas con las que solamente se atiende un asunto a la vez.

II. Marco conceptual de evaluación de la situación en materia de vivienda adecuada y de presentación de información al respecto

A. Necesidad de un nuevo marco de seguimiento

4. En un marco de seguimiento con visión de futuro deberían cotejarse las necesidades en materia de vivienda tanto actuales como futuras con el estado del parque de vivienda, en especial en zonas urbanas de crecimiento rápido, para lo cual habrán de medirse los flujos de vivienda además del parque. La adopción de un planteamiento progresivo de la materialización del derecho a una vivienda adecuada, que se defiende en la Nueva Agenda Urbana, con cada 1 de los 7 componentes de la vivienda adecuada⁴, permitiría a los países generar y evaluar mejoras graduales en las normas, en particular los servicios urbanos, prestando atención tanto a las necesidades inmediatas como a las necesidades a largo plazo.

5. Para remediar la desigualdad en el acceso a vivienda adecuada es necesario desglosar los datos en función de factores sociales y económicos, en especial aquellos factores que guardan relación con grupos marginados. También es necesario prestar atención al análisis espacial a fin de resolver las desigualdades geográficas. La segregación y la distribución desigual de los servicios y la tierra suponen barreras importantes que perpetúan las diferencias en el acceso a la vivienda en distintas regiones y grupos poblacionales. Además, para resolver de forma eficaz los problemas de vivienda, en un marco de vigilancia deberían fomentarse la generación de datos locales y las capacidades de uso con vistas a la adaptación de las políticas a los contextos locales y la coordinación a varios niveles.

6. La incorporación de tecnologías emergentes, como el análisis de datos y la teleobservación, ofrece grandes posibilidades en lo referente a la mejora del seguimiento de la situación en materia de vivienda adecuada. La observación de la Tierra y el análisis geoespacial pueden ofrecer información valiosa sobre las tendencias y los patrones en los mercados de vivienda, en particular su repercusión en la asequibilidad, el acceso al transporte y la distribución de servicios básicos entre grupos poblacionales variados.

B. Descripción general del marco

7. El marco propuesto de evaluación de la situación en materia de vivienda adecuada consta de cuatro elementos clave: valoración de la situación en materia de vivienda adecuada, datos contextuales, impulsores de los resultados en materia de vivienda y componentes de las políticas de vivienda. Este marco integrado permitiría realizar una evaluación completa de las condiciones de vivienda, que se diferenciaría claramente de la finalidad del seguimiento de cada conjunto de indicadores en función de su influencia en el reto que supone la situación en materia de vivienda adecuada.

C. Valoración de la situación en materia de vivienda adecuada

8. Con el 1^{er} elemento del marco se evalúa la situación en materia de vivienda adecuada en sus componentes básicos: la seguridad de la tenencia, la disponibilidad de servicios, la asequibilidad, la habitabilidad, la accesibilidad, la ubicación y la adecuación cultural, junto con un 8^o componente

³ El indicador de barrios marginales ha llegado a tener cobertura mundial, mientras que de la asequibilidad se conocen datos de 42 ciudades y 44 países y territorios.

⁴ Los siete elementos se recogen en la observación general núm. 4 (1991), relativa al derecho a una vivienda adecuada (art. 11, párr. 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

propuesto de sostenibilidad⁵. Al posibilitar el examen de las interacciones entre estos componentes, el marco permite conocer los matices de las condiciones de vivienda en una ubicación determinada.

1. Seguridad de la tenencia

9. La vivienda es inadecuada si los ocupantes no tienen cierto grado de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. Algunos de los indicadores son la seguridad de la tenencia legal y percibida y la incidencia de desalojos forzosos.

2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura

10. La situación en materia de vivienda adecuada no se limita a las estructuras físicas, sino que incluye el acceso a servicios e instalaciones básicos que son necesarios para la salud, la seguridad y el bienestar en general. Es aconsejable medir este componente atendiendo a la población que vive en barrios marginales y las personas que tienen acceso a servicios básicos.

3. Asequibilidad

11. La vivienda es inadecuada si su costo pone en riesgo el disfrute de sus ocupantes de otros derechos humanos. Varios de los indicadores clave son las proporciones entre el precio de la vivienda y los ingresos y entre el alquiler de la vivienda y los ingresos, así como las tasas de sobrecarga de los costos en materia de vivienda. Para evaluar la asequibilidad en detalle, es importante tener presentes los costos ocultos y a largo plazo, como el transporte y los servicios públicos, que tienen una repercusión significativa sobre la asequibilidad percibida. El desglose de las proporciones entre el precio de la vivienda y los ingresos por quintiles de ingresos y la incorporación de los gastos de transporte y servicios públicos a las cuantificaciones de la sobrecarga de los costos de la vivienda puede brindar una valoración más precisa de los problemas de asequibilidad a que se enfrentan distintos grupos poblacionales, como también puede ayudar a valorar esta interrelación de los factores de ubicación, calidad de la vivienda y costo.

4. Habitabilidad

12. La habitabilidad abarca la seguridad, el espacio y la calidad estructural de la vivienda. La vivienda no es adecuada si no protege de los peligros ambientales ni garantiza la seguridad física. Varios de los indicadores son las condiciones de hacinamiento, la durabilidad de la vivienda, el riesgo asociado a las ubicaciones peligrosas y la habitabilidad en interiores. El principio de una progresión de los derechos a la vivienda es especialmente pertinente para la habitabilidad, ya que en la definición de vivienda duradera deberían contemplarse los materiales locales, los métodos de construcción y las condiciones ambientales.

5. Accesibilidad

13. La vivienda es inadecuada si no satisface las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados. La accesibilidad abarca la inclusión económica, el apoyo a las actividades generadoras de ingresos, el fomento de la independencia y la promoción de oportunidades de implicación comunitaria⁶. La falta de hogar es una insuficiencia visible de accesibilidad a la vivienda, mientras que la discriminación está presente en todos los aspectos de la inadecuación de la vivienda.

14. La ausencia de una definición consensuada a escala internacional ha impedido que pudiesen compararse los datos relativos a la falta de hogar. Las recomendaciones del Secretario General de las Naciones Unidas apuntan a una definición exhaustiva que incluya a: a) las personas que viven en la calle; b) quienes residen en alojamientos temporales o albergues, y c) quienes residen en viviendas sumamente inadecuadas⁷.

15. En el seguimiento de la discriminación en el acceso a la vivienda tienen que evaluarse prácticas reglamentarias y *de facto*, como la ausencia de protecciones jurídicas del derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra, o la legislación y las prácticas con que se restringe el acceso de

⁵ El Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto ha propuesto incorporar el elemento de sostenibilidad a la definición de vivienda adecuada (A/HRC/52/28, párr. 5).

⁶ ONU-Hábitat, *Accessibility of Housing: A Handbook of Inclusive Affordable Housing Solutions for Persons with Disabilities and Older Persons* (Nairobi, 2014).

⁷ A/78/236.

los refugiados a la vivienda. Las prácticas excluyentes suelen manifestarse en forma de acceso desigual a la vivienda para personas con discapacidad, los migrantes y otros grupos marginados, y abarca desde las prácticas de alquiler discriminatorias hasta el acceso desigual al crédito.

16. La segregación espacial en las ciudades agudiza las diferencias en el acceso a los servicios, la infraestructura y las oportunidades, lo cual refuerza las desigualdades socioeconómicas. Estas diferencias suelen derivarse de un acceso desigual a una tierra con los servicios adecuados. Las desigualdades territoriales en materia de vivienda pueden cuantificarse mediante una valoración de la proporción de la extensión urbana con opciones de vivienda asequible para grupos de ingresos o sociales diferentes.

6. Ubicación

17. La vivienda es inadecuada si está aislada de las oportunidades de empleo, los servicios sanitarios, los centros educativos, las guarderías y otros servicios sociales, o si se ubica en zonas contaminadas o peligrosas. La ubicación puede valorarse mediante cuantificaciones de la calidad del entorno de residencia (como la disponibilidad de espacios públicos o la seguridad), la proximidad a servicios básicos (como puestos de empleo, centros educativos, centros sanitarios y mercados de alimentación) y el acceso al transporte (como la proximidad a las paradas de tránsito, los tiempos de desplazamiento o los costos del transporte).

7. Adecuación cultural

18. Por adecuación cultural se entiende el hecho de que se vea por que la vivienda respete e incorpore identidades culturales, tradiciones y prácticas sociales diversas. Varios de los indicadores son el reconocimiento de la arquitectura vernácula en los códigos de construcción, la protección de los derechos sobre la tierra de los Pueblos Indígenas, la participación comunitaria en las decisiones de planificación y la satisfacción autoevaluada con la vivienda y la pertenencia a la comunidad.

8. Sostenibilidad

19. La crisis climática está poniendo en grave riesgo el disfrute del derecho a una vivienda adecuada. La vivienda en sí misma influye de forma significativa en el cambio climático. En reconocimiento de su importancia, el derecho a una vivienda adecuada debe materializarse dentro de los límites planetarios. Algunas de las cuantificaciones de la sostenibilidad en materia de vivienda pueden ser el cumplimiento de las normas de eficiencia energética, la huella de carbono del sector de la construcción, las tasas de crecimiento urbano descontrolado, las densidades urbanas o los desalojos forzados inducidos por el clima.

D. Factores contextuales de la situación en materia de vivienda adecuada

20. En el segundo elemento del marco de vigilancia se recoge información contextual necesaria, como las tendencias demográficas, el tamaño de los hogares, el crecimiento de la población, las tasas de urbanización y los niveles de pobreza y desigualdad. Estos indicadores son indispensables para contextualizar la situación en materia de vivienda adecuada en el marco del entorno socioeconómico general de cada país, de forma que se vea por que las valoraciones reflejen las realidades locales.

E. Impulsores de los resultados en materia de vivienda

21. El tercer elemento abarca la determinación de los factores más importantes que influyen en la situación en materia de vivienda adecuada, como la disponibilidad de tierras, la planificación y la gobernanza, las condiciones macroeconómicas, el acceso a las finanzas, un parque de vivienda asequible y adecuado, las medidas de protección social y la repercusión de los conflictos. El análisis de estos impulsores ayuda a establecer las causas fundamentales de las condiciones de vivienda inadecuadas, así como los factores que contribuyen a ellas, y subraya lo necesario que es un conocimiento dinámico de la forma en que los marcos económicos, jurídicos y de planificación determinan los resultados en materia de vivienda.

22. Como la tierra es un recurso finito, su disponibilidad y su costo son impulsores críticos de los resultados en materia de vivienda; aun así, esos elementos suelen subestimarse en los marcos normativos. Una asignación insuficiente de tierra para la vivienda puede dar lugar a un incremento de los valores de la tierra. La planificación del uso de la tierra, las normativas y la gobernanza eficaz, en particular las disposiciones de vivienda asequible y gestión activa de las reservas de tierra para sustentar un crecimiento planificado, a densidades sostenibles, son esenciales para velar por la distribución

equitativa de la tierra. La gestión y administración de la tierra, la prevención de la falta de uso de la tierra, la imposición de gravámenes y las normativas de urbanismo son todas ellas factores de peso.

23. Los factores macroeconómicos repercuten directamente en la oferta y demanda de vivienda, ya que influyen en la dinámica de los mercados, la distribución de la riqueza y el acceso a la vivienda. Varios aspectos fundamentales son el costo del dinero, la asequibilidad de un parque de vivienda adecuado, el tipo y el costo de los proyectos de construcción de vivienda y la interrelación con las medidas de protección social diseñadas para ayudar a los hogares de ingresos bajos a procurarse una vivienda adecuada sin que ello perjudique otras necesidades básicas.

24. Por último, los conflictos pueden ser un impulsor de peso en las crisis de vivienda debido a los desplazamientos y la destrucción de vivienda. La vivienda adecuada es imprescindible para mantener la paz y la seguridad, ya que la vivienda segura, la tierra y los derechos de propiedad son componentes fundamentales de los esfuerzos de estabilización y recuperación posteriores a los conflictos.

F. Componentes de las políticas de vivienda

25. En el último elemento del marco de seguimiento se contempla una valoración cualitativa de unos componentes de las políticas de vivienda que puedan compararse a escala mundial y que estén destinados a cerrar la brecha en materia de vivienda adecuada. En una valoración de este tenor se cubren la existencia y el estado de las políticas de vivienda, sus procesos de formulación y aprobación, el contenido de las políticas, los marcos jurídicos y normativos, las necesidades y demandas de vivienda, las estrategias de aplicación y los mecanismos de inversión y ayuda financieras. Al vincular directamente los componentes de las políticas con los resultados cuantificables en materia de vivienda, con este elemento se promueve la comparabilidad y se alienta la adopción de las mejores prácticas en contextos nacionales y locales diferentes.

III. Conclusión y próximas medidas

26. Para solventar las deficiencias significativas en los sistemas de seguimiento actuales, se necesita con urgencia un marco completo y a la vez flexible de evaluación de la situación en materia de vivienda adecuada y de presentación de información al respecto. El marco propuesto ofrece un planteamiento inicial en el que se integran elementos de la situación en materia de vivienda adecuada, factores contextuales, impulsores y componentes de políticas. Si bien el marco ofrece un bosquejo de los elementos cuantificables, para desarrollar plenamente una estructura operativa de seguimiento y presentación de información será necesario que los Estados miembros, las organizaciones internacionales y los interesados colaboren de manera coordinada.

27. Será necesario afinar en mayor detalle la definición de la estructura y las prioridades de seguimiento del marco, el acuerdo sobre la clasificación por orden de prioridad de los asuntos, la determinación de los métodos necesarios y el fomento de las iniciativas de recogida de datos. Una vez elaborado el marco propuesto, sería necesario que se efectuasen pruebas experimentales acompañadas de iniciativas de creación de capacidad y un proceso de examen periódico a fin de ajustar el marco y velar por su idoneidad en distintos contextos.