

¿DÓNDE VAMOS A VIVIR? LA MANUFACTURADA CRISIS GLOBAL DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Entendida como mercancía que permite acumulación y especulación, la vivienda genera desigualdad social, concentración económica y destrucción ambiental. Sin embargo, si se respeta y garantiza como derecho humano, la vivienda adecuada puede contribuir a generar sociedades y territorios más justos, democráticos y sostenibles. Tal y como la pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto, las comunidades y gobiernos locales y regionales cumplen un papel clave para avanzar agendas transformadoras basadas en el derecho a la ciudad, los cuidados y los bienes comunes.



**Lorena
Zárate**
Plataforma Global
por el Derecho
a la Ciudad

CIDOB REPORT
10- 2023

El derecho a la vivienda está en riesgo. Conseguir y mantener un lugar digno donde vivir en paz y con dignidad se ha vuelto una tarea prácticamente imposible para la mayoría de la población. Una especie de «tormenta perfecta» parece conspirar en contra de una distribución más justa del stock habitacional, afectando a centenares de millones de personas en todo el mundo. En las últimas cuatro décadas, la pérdida sostenida de vivienda pública, la falta de regulación del mercado privado de alquiler, la construcción masiva de apartamentos de lujo, así como las limitaciones de programas de mejoramiento de vivienda y barrios populares autoconstruidos¹ han tenido efectos sociales (y

1. En promedio, alrededor de la mitad de los asentamientos urbanos del Sur Global han sido construidos por sus habitantes. Lo que usualmente se engloba bajo el término genérico y despectivo de asentamientos informales e irregulares, ha sido descrito como procesos de producción y gestión social del hábitat por organizaciones y redes como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC, por sus siglas en inglés). Para más información véase www.hic-al.org.

ambientales) devastadores. Un número creciente de hombres, mujeres, adolescentes y población infantil en situación de calle; familias y jóvenes que trabajan pero que no pueden pagar una vivienda adecuada; inquilinos/as bajo la amenaza constante de desalojos; habitantes de periferias precarias y sin servicios, todas estas personas son las trazas visibles de una crisis habitacional planetaria.

Privatización, gentrificación y turistificación se han vuelto palabras claves para entender la dinámica urbana que hoy afecta a ciudades grandes, medianas y pequeñas en todas las regiones. Es-

LA PÉRDIDA SOSTENIDA DE VIVIENDA PÚBLICA, LA FALTA DE REGULACIÓN DEL MERCADO PRIVADO DE ALQUILER, LA CONSTRUCCIÓN MASIVA DE APARTAMENTOS DE LUJO, Y LAS LIMITACIONES DE PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA Y BARRIOS POPULARES HAN TENIDO EFECTOS SOCIALES (Y AMBIENTALES) DEVASTADORES.

pecialistas en la materia (Rolnik, 2021) hablan desde hace tiempo de un proceso de financiarización de la vivienda, lo que significa que se ha convertido en un activo financiero en manos de grandes compañías transnacionales. Gente sin casas y casas sin gente es el slogan que resume el sinsentido de un mercado inmobiliario cada vez más concentrado y especulador, con un Estado en gran parte cómplice y temeroso de recuperar su rol regulador y garantista de los derechos básicos. Crecen y se vacían nuevos barrios exclusivos y grandes conjuntos de la llamada vivienda de interés social en áreas productivas o de conservación, sin infraestructuras ni oportunidades adecuadas. A la vez, las opciones colectivas y cooperativas se invisibilizan, no reciben los apoyos necesarios, se estigmatizan e incluso se criminalizan. El derecho a la vivienda se confunde con el derecho de propiedad, y las consecuencias son devasta-

doras. El tejido social se polariza y se desgarran; las ciudades se segmentan y se segregan; el ambiente se descuida y se vuelve artificial.

El valor de cambio está por encima del valor de uso. Las viviendas son tratadas como mercancías y no como espacios imprescindibles para la vida. En términos económicos, políticos y culturales, la acumulación y las ganancias quedan por encima de la redistribución y el bienestar de las personas. En las últimas décadas, los precios del suelo, la vivienda y el alquiler han crecido exponencialmente, mientras los ingresos reales de las personas se han congelado o incluso han descendido. La mirada interseccional pone de relevancia quien es indefectiblemente la población más afectada por esta espiral de despojo, explotación, discriminación y marginalidad: las mujeres, la población juvenil e infantil, así como las per-

sonas mayores; los grupos racializados y minorías étnicas, los pueblos indígenas y migrantes; las personas con discapacidad; los colectivos de la diversidad sexual y de género, etc.

La actuación local coordinada y en red para garantizar los derechos y la dignidad de las personas

Frente a la inercia y retrocesos del nivel nacional, diversas ciudades y regiones están dando señales que alimentan alternativas y esperanzas. Así lo manifiesta el hecho de que, en julio de 2018, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, un grupo de alcaldesas y alcaldes hicieron público su **compromiso de implementar medidas** para avanzar en la realización del derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. Había pasado ya una década desde la brutal crisis económico-financiera, que había afectado a millones de personas tanto en el Norte como en el Sur Global, desatada por la especulación hipotecaria-inmobiliaria de grandes bancos y empresas constructoras. En esa **Declaración**, más de cuarenta gobiernos locales y regionales afirmaron su voluntad de promover un urbanismo que combinara vivienda adecuada con barrios incluyentes, sostenibles y de calidad, así como herramientas de colaboración público-privada y público-comunitaria. Al mismo tiempo, las municipalidades reclamaban más competencias para regular el mercado inmobiliario y acceso a más fondos para mejorar el stock de vivienda pública.

FRENTE A LA INERCIA Y RETROCESOS DEL NIVEL NACIONAL RESPECTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA, DIVERSAS CIUDADES Y REGIONES ESTÁN DANDO SEÑALES QUE ALIMENTAN ALTERNATIVAS Y ESPERANZAS.

Desde entonces, activistas, profesionales y personal funcionario público de ciudades como Ámsterdam, Barcelona, Berlín, Montevideo, Nueva York, París y Viena, por mencionar algunos ejemplos, han participado en **numerosos espacios de intercambio y aprendizaje mutuo** que ya han tenido repercusiones interesantes en iniciativas y políticas municipales y regionales. Aprovechando e incluso expandiendo el rango de sus mandatos, **diversos gobiernos locales y metropolitanos vienen experimentando una serie de medidas** para garantizar el bienestar social y promover una mayor responsabilidad ambiental. **Innovaciones normativas, financieras, administrativas y de gestión** les están permitiendo avanzar en áreas claves tales como la provisión de vivienda municipal, el control de los alquileres, la regulación de los departamentos turísticos, la prevención de los desalojos, la planeación del uso del suelo y los códigos de construcción, incluyendo la cesión de tierra para proyectos cooperativos y otros sin fines de lucro.

El marco del derecho a la vivienda ofrece elementos fundamentales, tanto para descifrar las limitaciones de las tendencias actuales como para orientar políticas públicas transformadoras que avancen en mayor equidad y justicia socioespacial. Tal y como ha sido reconocido en **instrumentos internacionales** y en constituciones y leyes alrededor del mundo, el derecho a la vivienda adecuada se expresa en siete dimensiones interrelacionadas: 1) seguridad de la tenencia; 2) disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; 3) asequibilidad; 4) habitabilidad; 5) accesibilidad; 6) ubicación; y 7) adecuación cultural. En la tabla 1 se presentan más detalles de su alcance e implicancias para la actuación concertada de diversos actores públicos, sociales y privados.

El **derecho a la ciudad**, por su parte, complementa este abordaje con una visión territorial que otorga materialidad a la interdependencia de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), articulándolos con el bienestar colectivo, la responsabilidad ambiental y la profundización de las prácticas democráticas de toma de decisión. Sus ocho componentes combinan tanto principios como estrategias en torno a: 1) la no discriminación; 2) la equidad de género; 3) la ciudadanía inclusiva (desvinculada de la nacionalidad y el estatus legal); 4) la participación política fortalecida; 5) las funciones sociales de la propiedad y el interés público-comunitario definido colectivamente; 6) la equidad en el uso de espacios y servicios públicos seguros y de calidad; 7) las economías diversas e inclusivas (incluyendo la economía informal y la economía social y solidaria); y 8) los vínculos urbano-rurales más justos y equilibrados.

La crisis como oportunidad: qué aprendimos y qué sigue

Como crisis multifacética global, la pandemia de la COVID-19 puso la lupa sobre las crecientes desigualdades que afectan a nuestras sociedades y ciudades, marcando así lo prioritario y lo urgente. El acceso a la vivienda y los servicios básicos adecuados se volvió una medida de protección crucial frente al avance de la enfermedad, marcando la terrible diferencia entre la vida y la muerte para millones de personas en todo el mundo. A su vez, la casa transformada en lugar de estudio y trabajo evidenció las injusticias de la brecha digital, al tiempo que incrementó sustantivamente la carga de los cuidados —en su mayoría desarrollada por mujeres— a costa de su pérdida de ingresos y autonomía. Mientras tanto, un gran número de población con trabajos esenciales en sectores como la salud, la alimentación, la energía, entre otros (una buena parte pertenecientes a grupos racializados y migrantes) pusieron en riesgo su salud por vivir en condiciones de hacinamiento, en áreas alejadas de los centros de empleo y con malas condiciones de transporte público.

Una vez más, los gobiernos locales y las comunidades fueron los primeros en responder, aunque a menudo sin contar con los recursos adecuados y, en muchos casos, enfrentándose a autoridades nacionales reacias e incluso autoritarias. De acuerdo con un estudio realizado por la London School of Economics (LSECities), la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y Metrópolis (LSE· *et al.*, 2020), el 64% de las medidas tomadas durante los primeros meses de pandemia fueron del nivel subnacional, incluyendo un 43% a nivel local o inferior. Aun con presupuestos limitados, varios actores locales y regionales tomaron medidas rápidas y en muchos casos audaces para abordar la emergencia. Al movilizar una amplia red de apoyo en especie y desmercantilizar el acceso a bienes y servicios esenciales buscaron garantizar vivienda, agua, alimentos, electricidad, así como el acceso a internet. Las moratorias de alquiler de viviendas públicas, las tarifas congeladas y los bancos de alimentos se combinaron con clínicas emergentes y atención médica remota. La reutilización de edificios, terrenos y espacios públicos se convirtió en una herramienta crítica. Se adaptaron viviendas vacías y habitaciones de hotel, centros de conferencias y otras instalaciones comunitarias para brindar refugio a personas sin hogar, mujeres y niños y niñas víctimas de violencia doméstica, así como trabajadores de la salud que necesitaban aislamiento.

LA MIRADA FEMINISTA Y DECOLONIAL NOS AYUDA A PONER EL FOCO EN LOS CUIDADOS Y EN LA DIMENSIÓN COLECTIVA QUE IMPLICA ENTENDER LA VIVIENDA COMO PARTE DE LOS BIENES COMUNES QUE DEBEMOS PROTEGER Y FORTALECER.

A pesar de no ser suficientes ni durar el tiempo necesario, estas medidas para la atención de la emergencia ampliaron el horizonte de lo posible y mostraron el camino a seguir para las transformaciones urgentes de mediano y largo plazo. Las ciudades saben que cualquier estrategia eficaz para atender la crisis habitacional requerirá combinar medidas de atención simultánea a tres grupos diferenciados que juntos representan hoy la mayoría de la población: las personas sin vivienda; las personas con vivienda inadecuada; y las personas en riesgo de perder su vivienda. La mirada feminista y decolonial (incluyendo mecanismos de justicia redistributiva, memoria y reparación para pueblos originarios) nos ayuda a poner el foco en los cuidados y en la dimensión colectiva que implica entender la vivienda como parte de los bienes comunes² que debemos proteger y fortalecer. La

2. Diversas redes de gobiernos locales y la sociedad civil vienen explorando la noción de los comunes como estrategia para abordar las desigualdades socioespaciales, la crisis am-

vivienda está en el centro de la gran crisis ambiental, económica, sanitaria y social de nuestro tiempo. El derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad deberán por tanto estar en el centro de las transformaciones que sigamos impulsando.

Referencias bibliográficas

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Comité DESC. *Observación General N. 4 sobre el Derecho a la vivienda adecuada*. Ginebra: Organización de las Naciones Unidas, 2021.
- Global Platform for the Right to the City. «(Global) Commons Policy Paper». *UCLG Town Halls*. (2022) (en línea) https://decidim-uclg.s3.amazonaws.com/uploads/decidim/attachment/file/4289/TH_PP_Global_Commons.pdf
- LSE, CGLU y Metrópolis (2020). «Monitores del COVID-19 relevantes para la gobernanza urbana y regional. Iniciativa “La gobernanza de las emergencias en las ciudades y las regiones”». *Nota Analítica #1* (junio de 2020) (en línea) https://www.uclg.org/sites/default/files/egi_report_es.pdf
- UCLG, KNOW (2022). «04. Commoning. Pathways to urban and territorial equality: Addressing inequalities through local transformation strategies. » *GOLD VI Report* (2022) (en línea) <https://www.goldvi.uclg.org/en/commoning>
- Rolnik, Raquel. *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la época de las finanzas globales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Santiago de Chile: Editorial El Colectivo y LOM Ediciones, 2021 [2017, edición original en portugués]

ambiental y el déficit democrático de manera integral y territorializada. Lo más relevante de esos debates y propuestas se encuentra incluido en UCLG, KNOW (2022) y Global Platform for the Right to the City (2022).

Tabla 1. El Derecho a la vivienda como marco para políticas públicas más justas

Elementos del derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 1991)	Tendencias que aumentan la desigualdad	Recomendaciones de políticas públicas
Seguridad jurídica de la tenencia: alquiler público o privado, cooperativa, arriendo, propiedad privada, propiedad colectiva, vivienda de emergencia, posesión, uso y goce, etc.	Opciones limitadas a la propiedad privada individual/familiar. Invisibilización e incluso criminalización de opciones colectivas y otras formas de tenencia.	Diversificación y apoyo a opciones compartidas y cooperativas de tenencia, incluyendo propiedad colectiva, fideicomisos de tierra y vivienda en alquiler. Mecanismos administrativos y jurídicos de resolución de conflictos y prevención de desalojos.
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocina, calefacción, alumbrado, instalaciones sanitarias, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.	Uso predominante de materiales contaminantes en manos de pocas empresas (cemento y acero, etc.). Servicios insuficientes, de mala calidad y a precios inadecuados.	Recuperación y promoción de materiales y técnicas locales, incluyendo saberes populares y de pueblos originarios. Opciones público-comunitarias y de la economía social y solidaria para la provisión de materiales y servicios adecuados y asequibles.
Asequibilidad: gastos personales o del hogar en vivienda no deben comprometer ni impedir el logro y satisfacción de otras necesidades básicas.	Gastos para acceder y mantener una vivienda (alquiler, hipotecas, etc.) superan el 30% del ingreso disponible. Opciones insuficientes para población de situación de exclusión y marginalidad (madres jefas de hogar, mujeres víctimas de violencia doméstica, personas en situación de calle, damnificados/as por desastres y conflictos, personas desempleadas o trabajando en la economía informal, etc.).	Esquemas financieros que combinen crédito-ahorro-subsidio en función de las necesidades y capacidades de la población beneficiaria, incluyendo opciones colectivas. Regulación adecuada de precios del suelo, alquileres e hipotecas.
Habitabilidad: espacio adecuado a la población ocupante, protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas para la salud; riesgos estructurales; seguridad física.	Prototipos reducidos y homogeneizantes para vivienda nueva. Falta de apoyo para mantenimiento y rehabilitación de vivienda existente y/o abandonada.	Diversificación de diseños habitacionales en función de las necesidades de sus habitantes. Programas mantenimiento y rehabilitación con participación social.
Accesibilidad: atención prioritaria a grupos en situación de desventaja y vulnerabilidad: población adulta mayor, infantil, personas con discapacidad, enfermos terminales, VIH positivos, personas con enfermedad mental, víctimas de desastres, etc.	Escasos e insuficientes programas de atención a personas en situación de marginalidad y vulnerabilidad.	Codiseño e implementación de programas ad hoc que prioricen e incorporen las opiniones y propuestas de personas y grupos en situación de marginalidad y vulnerabilidad.

Elementos del derecho a la vivienda adecuada (Comité DESC, 1991)	Tendencias que aumentan la desigualdad	Recomendaciones de políticas públicas
Ubicación: acceso a opciones de empleo, servicios de atención de la salud, cuidado de niños, escuelas y otros servicios sociales; no en lugares contaminados ni cerca de fuentes de contaminación.	Programas de construcción masiva de vivienda nueva en áreas alejadas de servicios, equipamientos y opciones laborales, educativas y recreativas.	Mapeo y puesta en uso de suelos, viviendas y equipamientos vacantes, incluyendo tierras públicas, hoteles y oficinas vacías en áreas bien localizadas y con servicios. Programas de mejoramiento de vivienda y mejoramiento barrial que avancen en el derecho a la ciudad y la justicia ambiental.
Adecuación cultural: la manera en que se construye, los materiales y las políticas deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad; asegurar servicios tecnológicos modernos sin sacrificar las dimensiones culturales.	Diseños de las viviendas y opciones habitacionales que no respetan diversidades bioclimáticas ni culturales existentes.	Diversificación de diseños habitacionales adaptados a realidades bioculturales de diferentes regiones con participación de la comunidad.

Fuente: Elaboración propia en base a elementos del «derecho a la vivienda adecuada» tomados de la Observación General N.4 del Comité DESC de las Naciones Unidas (1991).