



Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de noviembre de 2019
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

58º período de sesiones

10 a 19 de febrero de 2020

Tema 3 a) del programa provisional*

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General

Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar

Informe del Secretario General

Resumen

En el presente informe se resumen las tendencias recientes del acceso a la vivienda asequible y sus efectos en las sociedades y, en particular, la situación mundial en lo que respecta a la falta de hogar. Se analizan las causas de la falta de hogar y se proponen varias políticas de vivienda asequible y protección social, entre ellas políticas dirigidas a los grupos sociales vulnerables, que pueden dar una respuesta eficaz a este problema. En el informe se incluyen también recomendaciones sobre la manera en que los países pueden seguir avanzando en este ámbito.

* E/CN.5/2020/1.



I. Introducción

1. En su resolución 2019/4, el Consejo Económico y Social decidió que el tema prioritario para el 58º período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Social, que debía permitir a la Comisión contribuir a la labor del Consejo, sería “Viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar”. El presente informe se ha preparado sobre la base de las conclusiones de una reunión del grupo de expertos organizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), que tuvo lugar en Nairobi del 22 al 24 de mayo de 2019. En su elaboración se han utilizado también aportaciones de ONU-Hábitat, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Corporación Financiera Internacional, la Relatora 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 y la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres.

2. Al aprobar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los Estados Miembros asumieron el compromiso de alcanzar el desarrollo sostenible para todas las naciones y los pueblos y para todos los sectores de la sociedad. Prometieron no dejar a nadie atrás y esforzarse por llegar primero a los más rezagados. Acordaron avanzar de forma apreciable en la implantación a nivel nacional de sistemas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y se comprometieron a garantizar el acceso a viviendas seguras y asequibles para todos. En la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), celebrada en Quito del 17 al 20 de octubre de 2016, los Estados Miembros adquirieron el compromiso de adoptar medidas positivas para mejorar las condiciones de vida de las personas sin hogar, con miras a facilitar su plena participación en la sociedad, y para prevenir y eliminar la falta de hogar, así como para combatir y eliminar su penalización.

3. Si bien en las últimas décadas se han logrado avances notables en el desarrollo económico y social, estos progresos no han sido uniformes, y la desigualdad ha aumentado en muchos países, de forma que un número considerable de personas ha quedado en la pobreza extrema o en condiciones muy próximas a ella. La falta de hogar es una de las manifestaciones más crudas de la pobreza, la desigualdad y los retos de la asequibilidad de la vivienda. Afecta a personas de toda edad, sexo y origen socioeconómico. Este fenómeno constituye además una grave violación del derecho a una vivienda adecuada, a la seguridad personal, a la salud y a la protección del hogar y la familia.

4. La falta de hogar no es solo la carencia de una vivienda física, sino que también priva a las personas de la vida familiar y en comunidad y de un sentimiento de pertenencia. Representa un fracaso de los múltiples sistemas que, en teoría, deberían permitir a las personas aprovechar las ventajas del crecimiento económico y llevar una vida segura y digna. No existe una definición universalmente convenida de falta de hogar. A los efectos del presente informe, la falta de hogar se define como “una situación en la que una persona o un grupo de personas que componen un hogar carecen de un espacio habitable con seguridad de la tenencia, derechos y la capacidad de disfrutar de relaciones sociales, incluida la seguridad”¹. Según esta definición, entre las personas que sufren la falta de hogar se incluyen las siguientes: personas que viven en la calle o en otros espacios abiertos; personas que viven en alojamientos

¹ Definición propuesta por el grupo de expertos en su reunión celebrada en Nairobi del 22 al 24 de mayo de 2019.

temporales o de crisis; personas que viven en alojamientos extremadamente inadecuados o inseguros, como barrios marginales y asentamientos informales; y personas que no tienen acceso a viviendas asequibles. Estas categorías no son estancas y están interrelacionadas, ya que las personas pasan de una a otra (y vuelven a la anterior), por lo que no pueden considerarse de forma aislada. Sin embargo, cada una de estas categorías precisa una serie de soluciones distintas.

5. El problema de la falta de hogar se puede afrontar por medio de políticas de vivienda asequible y sistemas de protección social para todos, entre otras medidas, lo que ayuda a los Estados Miembros a hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada en su aplicación de la Nueva Agenda Urbana y los diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una política de vivienda asequible, pese a ser indispensable, no basta para acabar con la falta de hogar. Debe ir acompañada de otras medidas, como políticas de protección social. De hecho, la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos y lograr, para 2030, una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables, mientras que la meta 11.1 es asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles. Conviene también identificar a las personas que sufren la falta de hogar, determinar cuáles son las causas de este fenómeno y diseñar políticas que lo combatan de forma eficaz con el fin de cumplir la promesa de no dejar a nadie atrás.

II. Tendencias recientes del acceso a vivienda asequible y sus efectos en las sociedades

6. La imposibilidad de acceder a viviendas asequibles es una de las causas subyacentes de la falta de hogar, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Aunque definir la asequibilidad de la vivienda no es tarea fácil, un parámetro comúnmente aceptado para determinarla en la práctica es si los gastos de vivienda de un hogar superan el 30 % de sus ingresos. Pese a la falta de datos suficientemente completos y que sean comparables para todos los países, el análisis de la asequibilidad de la vivienda que ha llevado a cabo el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos a lo largo de los últimos 20 años indica que la vivienda ha sido en gran medida inasequible para la mayoría de la población mundial². Un estudio realizado por la OCDE³ constató que, aunque las tendencias de la vivienda son diferentes en cada país, sus costos son elevados y han crecido, de media, tres veces más rápido que la mediana de los ingresos de los hogares durante los dos últimos decenios, y por encima de la inflación⁴. Se ha estimado que para 2025 harán falta 440 millones de viviendas asequibles⁵.

7. La vivienda ha pasado a ser la mayor partida de gasto de los hogares y se ha hecho menos asequible. El aumento de los gastos de vivienda perjudica especialmente a los hogares de bajos ingresos. En 2016, más de dos de cada cinco hogares de bajos ingresos de 13 países de la OCDE gastaron un porcentaje superior al 40 % de sus ingresos en vivienda (tanto de alquiler como en propiedad). Además, las condiciones habitacionales se han deteriorado. Por ejemplo, en los países de la OCDE en Europa, más de uno de cada cinco menores de 18 años vivían en condiciones de hacinamiento. Los hogares de ingresos medianos, especialmente los encabezados por miembros de

² Joan Clos, Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), intervención en el Día Mundial del Hábitat, 2 de octubre de 2017.

³ *Society at a Glance 2019: OECD Social Indicators* (París, OECD Publishing, 2019).

⁴ OCDE, *Under Pressure: The Squeezed Middle Class* (París, OECD Publishing, 2019).

⁵ Jonathan Woetzel y otros, "A blueprint for addressing the global affordable housing challenge" (McKinsey Global Institute, 2014).

la generación más joven (entre los 20 y los 34 años) experimentan también crecientes dificultades para llegar a ser propietarios de una vivienda.

8. Muchas familias y personas se ven expulsadas del mercado inmobiliario como consecuencia de la mercantilización de la vivienda, el aumento abrupto de los alquileres, los desalojos forzosos, la falta de vivienda de alquiler, la gentrificación o recalificación, y la exclusión social y espacial. En particular, las familias de bajos ingresos y los grupos marginados que mayor necesidad tienen de viviendas asequibles se están quedando atrás. Incluso en América Latina, donde la regularización de los asentamientos informales ha contribuido históricamente a proporcionar soluciones en materia de vivienda⁶, la elevada proporción de los ingresos que ha de dedicarse a los gastos de vivienda y la falta de acceso a financiación para vivienda han obligado a muchas familias a residir en asentamientos urbanos informales. En la actualidad, el 21 % de la población urbana de la región, como mínimo, continúa viviendo en barrios marginales, a pesar del descenso del 17 % registrado en el último decenio⁷. Los hogares en África deben hacer frente a gastos de vivienda un 55 % más elevados con relación a su producto interior bruto per cápita que en otras regiones⁸. En la región árabe, la proporción de viviendas que no reúnen las condiciones adecuadas varía de unos países a otros. En algunos los asentamientos informales solo se encuentran en zonas aisladas y marginadas, mientras que en otros, entre el 67 % y el 94 % de los residentes urbanos sufren una o varias carencias en materia de vivienda, como falta de seguridad de la tenencia, hacinamiento, mala calidad estructural y baja durabilidad, y servicios básicos insuficientes⁹.

III. Panorama de la falta de hogar

9. La falta de hogar es un problema mundial que afecta a personas con diversos orígenes económicos, sociales y culturales, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. La última vez que las Naciones Unidas trataron de cuantificar el número de sintechos en todo el mundo, en 2005, estimaron que había 100 millones de personas sin hogar. Según ONU-Hábitat, 1.600 millones de personas viven en condiciones habitacionales inadecuadas en todo el mundo, y cada año se producen aproximadamente 15 millones de desalojos forzosos.

A. La falta de hogar en los países en desarrollo

10. El número de personas sin hogar en los países en desarrollo es elevado. La mayoría de ellas habitan viviendas muy inadecuadas, sobre todo en barrios marginales y asentamientos informales en condiciones inhumanas: viven hacinadas, en alojamientos inseguros, sin acceso a agua potable ni saneamiento adecuado y expuestas al riesgo de un desalojo. En 2018, el 80 % de los más de 1.000 millones de habitantes del planeta que residían en barrios marginales o asentamientos informales estaban en países en desarrollo. En Asia Oriental y Sudoriental, eran 370 millones de personas, frente a los 238 millones del África Subsahariana y los 227 millones de Asia Central y Meridional¹⁰.

⁶ Edésio Fernandes, *Enfoque en Políticas de Suelo: Regularización de asentamientos informales en América Latina* (Cambridge, Massachusetts, Lincoln Institute of Land Policy, 2011).

⁷ ONU-Hábitat, *Affordable Land and Housing in Latin America and the Caribbean, Adequate Housing Series* (2011).

⁸ Somik Vinay Lall, J. Vernon Henderson y Anthony J. Venables, *Africa's Cities: Opening Doors to the World* (Washington D.C., Banco Mundial, 2017).

⁹ ONU-Hábitat, "Informal settlements", *Habitat III Issue Papers*, núm. 22 (Nueva York, 2015).

¹⁰ *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.19.I.6).

11. Pese al estereotipo que los caracteriza como desempleados, los sintechos de los países en desarrollo presentan rasgos heterogéneos. No se trata necesariamente de los más pobres de la sociedad, la mayoría (de todos los grupos sociales) están ocupados en trabajos poco cualificados y mal remunerados del sector informal (como jornaleros, tiradores de *rickshaws*, porteros, buscando objetos de valor entre los desperdicios, en la recogida o el reciclaje de basuras, etc.), sin ningún tipo de protección social. Por ejemplo, una encuesta nacional a la población sin hogar de Brasil permitió constatar que el 71 % de las personas sin hogar trabajaba en el sector informal, el 89 % no recibía ninguna prestación social y el 25 % no tenía ningún documento de identidad¹¹. Estas constataciones contribuyeron a reducir los prejuicios del público y propiciaron la formulación de estrategias nacionales en materia de falta de hogar que permitieron a las personas sin hogar acceder a programas de seguridad social, ayudas y transferencias de ingresos.

12. Las mujeres y los niños representan un elevado porcentaje de la población sin hogar. Según las estimaciones, los hogares encabezados por una mujer constituyen el 70 % de la población sin techo del mundo, si se incluye a las personas que habitan viviendas inadecuadas¹². Una definición más restrictiva de falta de hogar (personas que viven en la calle o en otros espacios abiertos) tiende a dejar fuera del recuento a muchas mujeres, ya que estas suelen esconderse o alojarse en casa de familiares y amigos por miedo a ser víctimas de malos tratos físicos, secuestros y la trata de personas. Los hogares encabezados por una mujer, especialmente por madres solteras que viven en la pobreza, se consideran un importante grupo de riesgo en cuanto a la falta de hogar en varios países¹³.

13. Los niños sin hogar (niños de la calle) también están aumentando en muchos países en desarrollo, lo que es motivo de especial preocupación, ya que su situación suele prolongarse mucho y con frecuencia se transmite a la siguiente generación. Es frecuente que los niños abandonados, los niños que han quedado huérfanos como consecuencia del sida, los niños o jóvenes hijos de personas sin hogar o los menores desplazados por conflictos violentos o desastres naturales terminen viviendo en la calle o en otros espacios públicos abiertos. Sin embargo, es difícil hacerse una idea de cuántos son y qué características tienen los niños de la calle, ya que la mayoría carecen de documentos de identidad y no figuran en las estadísticas oficiales. Para ilustrar el preocupante número de niños en situación de riesgo de quedarse sin hogar, puede utilizarse como aproximación el número de huérfanos, que se estimó en aproximadamente 140 millones en todo el mundo en 2015 (incluidos 61 millones en Asia, 52 millones en África, 10 millones en América Latina y el Caribe y 7,3 millones en Europa Oriental y Asia Central)¹⁴.

¹¹ Roberta Mélega Cortizo, “National survey on the homeless population in Brazil: giving a face to homelessness and formulation strategies and policies to address homelessness”, presentación en la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, Nairobi, mayo de 2019.

¹² Graham Tipple y Susanne Peck, *The Hidden Millions: Homelessness in Developing Countries* (Abingdon, Oxon, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Routledge, 2009), y Suzanne Speak, “The state of homelessness in developing countries”; presentación en la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, Nairobi, mayo de 2019.

¹³ Estudio del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho de no discriminación en este contexto, titulado “La mujer y la vivienda adecuada” (E/CN.4/2005/43).

¹⁴ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, “Huérfanos”. Disponible en www.unicef.org/es/huérfanos.

B. La falta de hogar en los países desarrollados

14. En los países desarrollados, la falta de hogar afecta a un porcentaje relativamente pequeño de la población: menos del 1 % en todos los países que participaron en 2016 en un cuestionario sobre vivienda asequible y social de la OCDE¹⁵. Sin embargo, el número absoluto de personas sin hogar es elevado y se acerca a los 1,9 millones de personas en los 35 países para los que se dispone de datos¹⁶. Durante los últimos 10 años, el número de personas sin hogar ha aumentado a un ritmo alarmante en la práctica totalidad de los países de la Unión Europea¹⁷. En los Estados Unidos de América, había 553.742 personas sin hogar en una noche cualquiera de 2017, año en el que la falta de hogar aumentó en el país por primera vez desde 2010¹⁸. En general, los porcentajes de personas que tienen problemas de inestabilidad de la vivienda son muy superiores y oscilan entre el 2 % y el 25 % de la población de los países de la OCDE¹⁹.

15. Las características de la población sin hogar se han tornado cada vez más diversas en muchos países. Esta población incluye grupos tradicionalmente sobrerrepresentados en la población sin hogar, como los hombres adultos solteros, los miembros de poblaciones indígenas y las personas anteriormente internadas en instituciones, y también personas mayores, jóvenes, familias con niños y migrantes. Los adolescentes migrantes no acompañados que se encuentran sin hogar generan una creciente preocupación, ya que sus precarias condiciones de vida como solicitantes de asilo los llevan con frecuencia a la falta de hogar y la exclusión en el acceso a la vivienda. Además, gran parte de las personas sin hogar en muchos países de la Unión Europea han tenido experiencias de internamiento en instituciones infantiles²⁰.

IV. Factores que contribuyen a la falta de hogar

A. Causas estructurales de la falta de hogar

16. Aunque son varios los factores que contribuyen, la falta de hogar obedece fundamentalmente a causas estructurales, entre las que se incluyen las desigualdades, la pobreza, la pérdida de la vivienda y los medios de vida, la falta de oportunidades laborales dignas, la falta de acceso a viviendas asequibles como consecuencia de la financierización de la vivienda, los desalojos forzados, la falta de protección social, la falta de acceso a la tierra, el crédito o la financiación, y el elevado costo de la energía o la atención sanitaria.

17. En los países en desarrollo, la pobreza, sobre todo la pobreza rural, es el factor que más contribuye a la falta de hogar²¹. La falta de medios de vida y de acceso a servicios básicos en zonas rurales hace que muchos de sus habitantes, sobre todo

¹⁵ OCDE, Affordable Housing Database, disponible en www.oecd.org/social/affordable-housing-database.htm.

¹⁶ OCDE, “Better data and policies to fight homelessness in the OECD”, *Policy Brief* (próxima publicación).

¹⁷ European Federation of National Organizations Working with the Homeless y Foundation Abbé Pierre, *Fourth Overview of Housing Exclusion in Europe 2019 (2019)*, pág. 15.

¹⁸ Meghan Henry y otros, *The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress: Part 1 – Point-in-Time Estimates of Homelessness* (Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, 2017).

¹⁹ OCDE, *Integrating Social Services for Vulnerable Groups: Bridging Sectors for Better Service Delivery* (París, OECD Publishing, 2015), p. 112.

²⁰ European Federation of National Organizations Working with the Homeless, “Child homelessness in Europe: an overview of emerging trends”, junio de 2007.

²¹ Speak, “The state of homelessness in developing countries”.

hombres, abandonen su hogar, en principio solo de forma temporal, para buscar puestos de trabajo en localidades más grandes que les permitan enviar remesas de fondos a casa. Al mismo tiempo, el pujante desarrollo urbano atrae a familias enteras, que migran a las zonas urbanas en busca de mejores oportunidades económicas y sociales. Además, la migración de las zonas rurales a las urbanas se ha acelerado en los últimos años debido a la mayor frecuencia e intensidad de las sequías, inundaciones y tormentas, que han hecho insostenibles los métodos agrícolas tradicionales y también, en algunos casos, porque los agricultores de subsistencia se han visto expulsados de sus tierras por grandes empresas que invierten en agricultura rural. La expansión y el desarrollo urbanos mal planificados también están obligando a residentes pobres de zonas periurbanas a abandonar sus hogares o sus trabajos agrícolas. No tienen más remedio que migrar a las ciudades para mantener sus medios de subsistencia.

18. En 2018, aproximadamente el 23,5 % de la población urbana mundial vivía en barrios marginales²². Es sumamente probable que el número absoluto de personas que viven en barrios marginales o asentamientos informales aumente, dado que se espera que el ritmo de urbanización se acelere; se prevé que el número de habitantes de ciudades pase de 4.000 millones en 2015 a 5.100 millones en 2030²³. Se espera que casi el 60 % de ese crecimiento se produzca en África y Asia. Se cree que la urbanización más rápida tendrá lugar en África, con 300 millones de nuevos habitantes de ciudades (un incremento del 63 % entre 2015 y 2030), seguida de Asia (con un ascenso del 30 %)²⁴. Sin unas políticas y una planificación adecuadas, la urbanización rápida probablemente agravará la escasez de tierra e intensificará la oferta de suelo del sector informal, lo que conducirá a la proliferación de barrios marginales y asentamientos informales, la sobrecarga de las infraestructuras y los servicios y el agravamiento de la pobreza urbana. Todas estas previsiones apuntan a un creciente número de personas sin hogar, que se estima alcanzará los 3.000 millones en 2030, incluyendo a las personas que viven en viviendas inadecuadas (barrios marginales o asentamientos informales)²⁵.

19. Los cambios sociales y demográficos de los últimos años también son factores que contribuyen a la falta de hogar. Por ejemplo, el debilitamiento de los lazos en la familia extensa y el aumento de los hogares monoparentales debido a traslados de miembros de la familia en busca de puestos de trabajo o por epidemias están erosionando las redes de apoyo familiar. Estas transformaciones, cuando se combinan con la inexistencia de un sistema oficial de asistencia social, pueden afectar a la seguridad de la vivienda de las personas más vulnerables²⁶. Muchos países en desarrollo están experimentando un envejecimiento de la población y todavía no cuentan con sistemas nacionales de protección social suficientemente eficaces para atender las necesidades de las personas mayores, lo que se traduce en una mayor falta de hogar en la vejez²⁷. Los divorcios, las separaciones, la viudez y el abandono también pueden causar falta de hogar entre las mujeres.

20. Los desalojos son una de las principales causas directas de la falta de hogar tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Incrementan la inestabilidad residencial de los arrendatarios de muchas formas: pueden aumentar la probabilidad de que los desalojados acaben trasladándose a barrios desfavorecidos,

²² Véase <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

²³ *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision (ST/ESA/SER.A/366)*.

²⁴ *Population 2030: Demographic Challenges and Opportunities for Sustainable Development Planning (ST/ESA/SER.A/389)*, p. 37.

²⁵ Véase <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-11>.

²⁶ Speak, "The state of homelessness in developing countries".

²⁷ OIT, "Social protection systems for all to prevent homelessness and facilitate access to adequate housing", *Social Protection for All Issue Brief* (Ginebra, noviembre de 2017).

afectan a su acceso a ayudas federales para vivienda, constituyen un obstáculo para el alquiler en el mercado privado como consecuencia de los registros de desalojos y, en el peor de los casos, contribuyen a que estas personas terminen sin hogar. Los desalojos afectan de forma desproporcionada a las personas económicamente desfavorecidas, a las minorías raciales y étnicas y a las mujeres; haber sufrido un desalojo agrava aún más sus desventajas económicas y materiales.

21. En muchos países hay un fenómeno emergente: el tratamiento de la vivienda como una mercancía y como una herramienta financiera para incrementar la rentabilidad de las inversiones. Como consecuencia, la vivienda se ha mercantilizado cada vez más²⁸. Esto no cambia la naturaleza de la vivienda como un bien social, un lugar en el que vivir y criar una familia, ni el hecho de que la vivienda adecuada forma parte de los derechos humanos inalienables de las personas. Pese a ello, los inversionistas buscan bienes inmuebles poco urbanizados, tanto en países desarrollados como en países en desarrollo, para maximizar sus beneficios, sin tener en cuenta las necesidades de los residentes locales. Como consecuencia, los gastos de vivienda se han duplicado o triplicado. En 2018, el índice mundial del precio real de la vivienda alcanzó su nivel más alto desde 2000²⁹, y a lo largo de los dos últimos decenios, los precios de la vivienda han registrado en los países de la OCDE con datos disponibles un ascenso que duplica la inflación y es 1,5 veces más rápido que el crecimiento de los ingresos medianos de los hogares³⁰.

22. Al mismo tiempo, los niveles de ingresos continúan estancados, de tal forma que la vivienda se ha tornado cada vez menos asequible. El ascenso de los gastos de vivienda y el estancamiento simultáneo de los salarios crean una enorme brecha, hasta el punto de que la clase media ya no puede acceder a viviendas asequibles en las grandes ciudades de todas las regiones. Este fenómeno se ha acelerado como consecuencia del mayor papel que los Gobiernos conceden al sector privado en el ámbito de la vivienda, con la consiguiente reducción de los programas de vivienda social.

23. El desajuste entre la oferta de viviendas asequibles y la creciente demanda, resultado del crecimiento de la población urbana, el estancamiento de los salarios, la erosión del poder adquisitivo en el mercado inmobiliario, la subida de los alquileres y la escasez de vivienda asequible, ha causado una crisis de falta de hogar en muchas grandes ciudades. Por ejemplo, en la ciudad de Nueva York, pese a la considerable inversión pública en la construcción de viviendas asequibles para hogares de ingresos bajos y medianos, la oferta de vivienda con subsidios públicos no cubre la demanda actual³¹. En los países en desarrollo, la falta de acceso a financiación para vivienda, las estrictas normas de vivienda, las elevadas tasas de interés y la falta de garantías han creado barreras para las familias de ingresos bajos y medianos que, en otras circunstancias, podrían tener acceso a viviendas asequibles. La brecha entre la oferta y la demanda de viviendas asequibles es particularmente amplia en las grandes ciudades de los países en desarrollo. Por ejemplo, en el Pakistán, el déficit de vivienda aumenta en 270.000 unidades cada año³².

24. En muchos países en desarrollo, como parte de los procesos de desarrollo urbano, se han desmantelado barrios marginales y asentamientos informales, lo que

²⁸ Véase el informe de la Relatora 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 (A/HRC/34/51).

²⁹ Fondo Monetario Internacional, IMF Housing Watch. Disponible en www.imf.org/housing.

³⁰ OCDE, *Under Pressure*, pp. 103 y 104.

³¹ Ciudad de Nueva York, *Housing New York: A Five-Borough, Ten-Year Plan* (2014), pág. 6.

³² Michael Kugelman, ed., *Pakistan's Runaway Urbanization: What Can be Done?* (Wilson Centre, 2014), pág. 3.

con frecuencia causa el desalojo forzoso y repentino de sus habitantes, que se quedan sin alojamiento ni medios de vida. A algunos se los realoja en viviendas sociales de barrios periféricos desde los que no pueden trasladarse diariamente a la ciudad por el elevado costo del transporte, mientras que otros terminan en apartamentos de alquiler que no pueden permitirse. Al final, acaban sin hogar. Es necesario adoptar una regulación adecuada y gestionar mejor los mercados inmobiliarios y la zonificación para lograr la inclusión económica y social y la igualdad.

B. Incidencia de las circunstancias personales y familiares

25. Además de las causas estructurales, o en combinación con ellas, también las circunstancias personales y familiares son factores determinantes de la falta de hogar. Las crisis graves de salud, ya sea física (enfermedades crónicas y VIH/sida, etc.) o mental (depresión, trastorno bipolar, ansiedad o abuso de sustancias, por ejemplo), o cualquier afección discapacitante de larga duración pueden desembocar en una situación de falta de hogar. Por otra parte, la falta de hogar puede agravar problemas médicos crónicos. La falta de servicios asistenciales fiables y los problemas para conservar un empleo y una vivienda estables hacen que las personas con problemas de salud sean especialmente vulnerables a la falta de hogar.

26. Circunstancias y crisis familiares, como la desintegración de la familia, la violencia doméstica y el maltrato infantil, son factores coadyuvantes. La violencia doméstica es una de las principales causas de la falta de hogar de mujeres y niños. Es probable que los divorcios, separaciones o abandonos, entre otros factores, también incrementen el número de hogares vulnerables encabezados por una mujer.

27. Los adolescentes y jóvenes que, por motivos de edad, deben abandonar los sistemas de acogimiento familiar y justicia juvenil se encuentran con frecuencia sin hogar debido a la inexistencia de las ayudas sociales que necesitan para vivir de forma independiente. Del mismo modo, muchos exreclusos y veteranos de guerra con problemas de salud crónicos que salen de instituciones afrontan dificultades similares que los llevan a la falta de hogar, y numerosas personas con enfermedades mentales que reciben el alta en hospitales psiquiátricos acaban sin hogar o encarceladas debido a la falta de atención comunitaria, apoyo y opciones de vivienda.

C. Cambio climático, desastres, conflictos y desplazamientos

28. Las personas pueden encontrarse sin hogar transitoriamente o durante períodos prolongados como consecuencia de conflictos o desastres. A finales de 2018, en todo el mundo, casi 70,8 millones de personas habían sido desplazadas por la fuerza³³. Se prevé que el cambio climático aumente la frecuencia, la irregularidad y la intensidad de los desastres naturales, tanto los repentinos, como los huracanes, como los de evolución lenta, como la sequía, con el consiguiente incremento del riesgo de desplazamientos y falta de hogar a causa de desastres. Otra de las causas de la falta de hogar son los conflictos armados, una de cuyas consecuencias es la existencia de refugiados y desplazados internos.

29. Los desastres causados por peligros naturales han desplazado, en promedio, a casi 24 millones de personas cada año durante el último decenio, y han dañado o destruido más de 9 millones de viviendas entre 2005 y 2017³⁴. En 2018 y solo en el

³³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Global Trends: Forced Displacement in 2018* (Ginebra, 2019).

³⁴ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction 2019* (Ginebra, 2019), págs. 250 y 262.

África Subsahariana, casi 2,6 millones de personas se vieron obligadas a huir de sus hogares como consecuencia de la sequía, inundaciones o ciclones³⁵. Se estima que la subida del nivel del mar resultante del cambio climático podría causar el desplazamiento de 280 millones de personas en una generación³⁶.

30. La adopción de estrategias nacionales y locales para la reducción del riesgo de desastres a más tardar en 2020, como se reclama en el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, es fundamental para reducir el riesgo de desastres. Dichas estrategias han de ser coherentes con los planes nacionales de adaptación al cambio climático. Cuando se reduce de forma efectiva el riesgo de desastres, es posible aumentar la resiliencia y atenuar el riesgo de desplazamiento por desastres y otras formas conexas de movilidad humana, así como ayudar a prepararse para esos desplazamientos y a darles respuesta³⁷.

31. Por último, los refugios de emergencia y el alojamiento temporal son cruciales para las personas desplazadas por desastres o conflictos, y la ayuda para la reinstalación en su transición a un alojamiento permanente debería facilitarse lo antes posible para reducir el tiempo que pasen sin hogar.

V. Estrategias para afrontar la falta de hogar

32. Para resolver el problema de la falta de hogar, hacen falta marcos integrales e intersectoriales de política y estrategias de vivienda basadas en derechos que estén en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³⁸. Las causas estructurales de la falta de hogar deberían atacarse de forma eficaz mediante respuestas jurídicas y normativas a todos los niveles. Para cada categoría de falta de hogar debería aplicarse el tipo apropiado de intervención de política, distinguiendo claramente entre la falta de hogar crónica y la transitoria.

A. Políticas de vivienda asequible para prevenir la falta de hogar y apoyar a las personas que la sufren

1. Asistencia pública y protección frente a desalojos forzados

33. Desde la perspectiva de los derechos humanos, las obligaciones de los Estados en lo tocante a la falta de hogar están bien establecidas. Incluyen adoptar y aplicar estrategias para acabar con la falta de hogar, con objetivos, metas y plazos claros; eliminar la práctica del desalojo forzoso, especialmente cuando los afectados quedan sin hogar; combatir y prohibir la discriminación, los estereotipos negativos y la estigmatización de las personas sin hogar, también por terceros; y garantizar el acceso a los recursos previstos en la ley y otras reparaciones de las violaciones de derechos, incluido el incumplimiento por parte de los Estados de su obligación de adoptar medidas positivas para hacer frente a la falta de hogar.

³⁵ M. Saidou Hamani, "Human mobility in the context of climate change", presentación en la reunión del grupo de expertos sobre viviendas asequibles y sistemas de protección social para todas las personas a fin de afrontar la falta de hogar, Nairobi, mayo de 2019.

³⁶ Hans-Otto Pörtner y otros, eds. *Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate* (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2019).

³⁷ Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres, *De las palabras a la acción. Desplazamientos por desastres: cómo reducir el riesgo, hacer frente a sus efectos y fortalecer la resiliencia* (Ginebra, 2019), pp. 51-55.

³⁸ Véase el informe de la Relatora 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 (A/HRC/37/53).

34. La legislación en materia de arrendamiento (que regula, entre otras cosas, el control de los alquileres, su duración y la rescisión de los contratos) puede estipular claramente los derechos y las responsabilidades tanto de los arrendatarios como de los arrendadores, y proteger a los primeros de subidas del alquiler y desalojos forzosos. Los servicios de mediación pueden ser eficaces para aliviar las tensiones entre arrendadores privados y arrendatarios con dificultades financieras. Para evitar los desalojos resulta fundamental el diálogo constructivo entre todos los actores implicados, entre ellos la administración local, las empresas inmobiliarias, los proveedores de servicios y los organismos que prestan asistencia en materia de deuda. Las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales que puedan determinar qué personas y familias se encuentran en situación de riesgo deberían formar parte también de las coaliciones para evitar desalojos forzosos, especialmente cuando los afectados estén encuadrados en grupos tradicionalmente excluidos. Los marcos jurídicos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros, pueden servir como instrumentos para luchar contra los desalojos forzosos.

2. Alojamiento y servicios adecuados para las personas sin hogar

35. Existen cuatro tipos principales de servicios para las personas sin hogar: a) servicios de alojamiento de emergencia; b) vivienda permanente con apoyo; c) servicios de alojamiento de transición; y d) soluciones integradas de vivienda y servicios.

36. Los servicios de alojamiento de emergencia ofrecen comida y camas por orden de llegada a los necesitados, incluidas las personas sin hogar. Conectan a la gente con distintas opciones de gestión de crisis, como programas de comidas, tratamiento médico y servicios de divulgación. La vivienda permanente con apoyo ofrece una combinación de vivienda y servicios de apoyo a personas y familias con problemas graves y persistentes (como discapacidad, falta de hogar, trastornos relacionados con la toxicomanía, VIH/sida y enfermedades crónicas), y pueden quedarse a largo plazo siempre que cumplan con las obligaciones básicas de los inquilinos. Los servicios de transición basados en el alojamiento ofrecen alojamiento temporal (de tres meses a tres años) para salvar la brecha entre el alojamiento de emergencia y el permanente, ofreciendo supervisión y apoyo. Si bien estos servicios aún existen, los países con sistemas de protección social relativamente amplios los han modificado o los están sustituyendo por un modelo integrado de vivienda y servicios.

37. “Primero la Vivienda” (Housing First) es un ejemplo de un enfoque integrado de vivienda que proporciona una alternativa a los sistemas tradicionales y prioriza la necesidad primordial de las personas sin hogar, que es obtener una vivienda estable³⁹. Por ejemplo, en Finlandia, la política “Primero la Vivienda” ha logrado reducir la población sin hogar en los últimos años orientando la política relativa a la falta de hogar hacia el derecho de acceder a una vivienda de alquiler. Esto permitió la conversión de los albergues en unidades de alojamiento con apoyo sin condiciones, además de la prestación de servicios de apoyo individualizados en las unidades de vivienda, un aumento en la oferta de viviendas de alquiler asequibles, y medidas preventivas como servicios de asesoramiento a los inquilinos. Por consiguiente, el número de personas sin hogar ha disminuido. En 2018 había solamente 5.482 personas sin hogar y casi ninguna persona durmiendo en la calle⁴⁰.

³⁹ National Alliance to End Homelessness, “Housing first”, factsheet (Washington D.C., abril de 2016).

⁴⁰ Véase <https://housingfirsteurope.eu/countries/finland/>; y Housing Finance and Development Centre, Finlandia, “Homeless in Finland 2018”, 29 de abril de 2019.

3. Apoyo para mejorar el acceso a la vivienda asequible

38. La falta de hogar también sucede cuando las personas no tienen acceso a una vivienda asequible. Según la OCDE, los instrumentos de política de vivienda existentes se clasifican generalmente como: a) medidas de apoyo a los propietarios o compradores de viviendas, b) subsidios para vivienda destinados a familias de bajos ingresos, y c) viviendas sociales de alquiler y subsidios para la construcción de viviendas de alquiler asequibles. Además, es preciso garantizar que las políticas de vivienda asequible no excluyan a grupos vulnerables, como las personas con discapacidad, especialmente a la hora de decidir quiénes son los beneficiarios y los requisitos de admisión.

39. Los Gobiernos han adoptado varios tipos de medidas para apoyar a los propietarios y compradores de viviendas, como desgravaciones fiscales para contribuyentes individuales por la compra de su residencia principal, incluidas exenciones fiscales de los gastos relacionados con la compra de vivienda, especialmente para quienes intentan comprar su primera vivienda, o deducciones fiscales de los pagos de intereses hipotecarios. Otras medidas incluyen: a) donaciones puntuales a los compradores de una vivienda residencial (una parte o la totalidad del valor), que a menudo se reservan para los compradores de primera vivienda con niveles de ingresos inferiores a un determinado umbral; b) hipotecas subsidiadas y garantías hipotecarias proporcionadas o subsidiadas por el Gobierno; y c) alivio hipotecario para los propietarios excesivamente endeudados a fin de evitar la ejecución hipotecaria de sus viviendas mediante, entre otras cosas, subsidios para los pagos de la hipoteca y de los atrasos, aplazamiento de los pagos, refinanciación de hipotecas, y programas que permiten a los propietarios vender su vivienda a un operador de viviendas de alquiler social y permanecer en ella como inquilinos (*mortgage-to-rent schemes*).

40. Los países de la OCDE están aplicando una combinación de estas medidas. Por ejemplo, Chile, Chipre, Malta y México se centran más en las donaciones a los compradores de viviendas, mientras que el Canadá, España, Francia, el Japón, Luxemburgo, los Países Bajos y Polonia se centran en la prestación de apoyo a los deudores hipotecarios a través de diversos instrumentos. Por su parte, Hungría e Irlanda prestan apoyo a los hogares excesivamente endeudados por medio de planes de alivio hipotecario.

41. El apoyo basado en la demanda para inquilinos incluye subsidios de vivienda (beneficios para vivienda, asistencia o complemento de alquiler o vales de vivienda), que son transferencias de ingresos recurrentes y sujetas a comprobación de recursos proporcionadas generalmente a hogares de bajos ingresos que cumplen los requisitos pertinentes para ayudar a cubrir, en forma temporal o a largo plazo, sus gastos de alquiler y otros gastos de vivienda, como el suministro de servicios públicos, los seguros y otros servicios. Por ejemplo, los Estados Unidos proporcionan financiación a organizaciones no gubernamentales y gobiernos estatales y locales para realojar rápidamente a las personas y familias sin hogar, mediante diversos programas como Youth Homelessness Demonstration Program, Rural Housing Stability Assistance Program, el Programa de Asistencia de Viviendas para Veteranos, y Tribal Housing and Urban Development-Veterans Affairs Supportive Housing Program⁴¹.

42. Es importante prestar apoyo basado en la oferta para la construcción de viviendas asequibles. Por ejemplo, la vivienda de alquiler social es un alojamiento de alquiler residencial que se proporciona a precios inferiores a los del mercado, y que se asigna según normas específicas en lugar de mecanismos de mercado. Por lo general, el alojamiento es de propiedad de las autoridades locales, quienes lo

⁴¹ Véase el sitio web del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano (www.hudexchange.info).

gestionan y cubren los gastos de construcción, renovación, gestión, mantenimiento y financiación. El apoyo a los proveedores no gubernamentales suele consistir en subsidios basados en la oferta que pueden adoptar diversas formas, como donaciones, préstamos públicos, subsidios de tasas de interés y garantías respaldadas por el gobierno.

43. Se otorgan subsidios a los promotores para financiar la construcción de nuevas viviendas asequibles para familias de bajos ingresos, excluidas las viviendas sociales de alquiler. Tales medidas incluyen donaciones, préstamos subsidiados o garantías de préstamos, desgravaciones fiscales y terrenos vendidos o arrendados a bajo precio. Las iniciativas Investment in Affordable Housing en el Canadá, Community Development Block Grants y HOME Investment Partnerships Program en los Estados Unidos, así como Affordable Homes Programme y Affordable Homes Guarantee Programme en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte son algunos ejemplos de programas para financiar la construcción de nuevas viviendas asequibles. Las medidas pertinentes también pueden consistir en reservar una parte de las viviendas para que estén disponibles a un precio asequible o para inquilinos de bajos ingresos, y en la construcción de viviendas de alquiler para grupos específicos, como las personas de edad o las personas con discapacidad.

44. En muchos países en desarrollo, la vivienda pública o social a menudo se encuentra ubicada en las afueras de las zonas urbanas, y la cantidad de inmuebles urbanos de alquiler es limitada⁴². Muchos hogares de bajos ingresos emplean métodos progresivos de autoayuda (ampliando ellos mismos su casa para uso comercial o de alquiler). Por medio del apoyo a la vivienda social híbrida a gran escala, que combina la autoayuda y la vivienda social, se puede alojar a una gran población urbana con diferentes niveles de ingresos⁴³. En Etiopía, el Programa Integrado de Construcción de Viviendas, iniciado en 2005, se ha complementado recientemente con la Red de Protección Social Urbana para atender las necesidades específicas de más de 4,7 millones de pobres de las zonas urbanas. El 84 % de los 604.000 beneficiarios reciben una transferencia en efectivo condicionada a que realicen determinados trabajos de servicio público y el porcentaje restante, que son los que no pueden trabajar, recibe una transferencia en efectivo incondicional. El programa también ofrece atención médica, educación y servicios de vivienda limitados en forma gratuita⁴⁴.

4. Alianza amplia para poner fin a la falta de hogar

45. Los gobiernos, si bien tienen la mayor responsabilidad, no pueden poner fin a la falta de hogar por sí solos, por lo que es necesario adoptar un enfoque que abarque a toda la sociedad. Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel importante en la prestación de servicios como la gestión de albergues, información, asesoramiento jurídico, servicios médicos y apoyo en la asignación de viviendas a las personas sin hogar. En los lugares donde hay menos inversión o intervención

⁴² Véase Emeka E. Obioha, “Addressing homelessness through public works programmes in South Africa”, presentación en la reunión del grupo de expertos sobre vivienda asequible y sistemas de protección social para todos a fin de abordar el problema de las personas sin hogar, Nairobi, mayo de 2019. Para obtener más información sobre la vivienda asequible en los países en desarrollo, véase Babar Mumtaz, “How to make housing affordable for the urban poor”, SciDevNet, 24 de noviembre de 2015.

⁴³ Fariha Tariq, “Policies to promote affordable housing in Pakistan: challenges and lessons learned”, presentación en la reunión del grupo de expertos sobre vivienda asequible y sistemas de protección social para todos a fin de abordar el problema de las personas sin hogar, Nairobi, mayo de 2019.

⁴⁴ Tegegne Gebre-Egziabher, “The effects of rapid urbanization and rural to urban migration on affordable housing and homelessness in Ethiopia”, presentación en la reunión del grupo de expertos sobre vivienda asequible y sistemas de protección social para todos a fin de abordar el problema de las personas sin hogar, Nairobi, mayo de 2019.

gubernamental, puede ocurrir que la sociedad civil sea el único sector que proporciona servicios fundamentales a las comunidades afectadas. Además, pueden resultar eficaces para representar y conectar a las personas sin hogar con los responsables de la formulación de políticas y otros agentes, y pueden facilitar la investigación, el seguimiento y la evaluación con el objetivo de poner fin a la falta de hogar.

46. El sector privado también puede contribuir a abordar el déficit de viviendas asequibles con soluciones basadas en la oferta (tierra e infraestructura, construcción y materiales) y también en la demanda (aumento del acceso a la financiación de viviendas). Al construir viviendas asequibles a gran escala, en lugar de centrarse únicamente en las viviendas de lujo, el sector privado puede crear una cadena de valor de viviendas asequibles que generará oportunidades de negocios. Se calcula que, a nivel mundial, los 16 mercados inmobiliarios de más rápido crecimiento registran un déficit de 35 millones de unidades de vivienda asequible, y solo en África Subsahariana suman más de 3,4 millones de unidades⁴⁵. Para que las operaciones sean sostenibles y aumente la asequibilidad, es importante combinar la inversión y los servicios de asesoramiento a fin de lograr la planificación urbana eficaz, el uso de la tecnología y los materiales de construcción más avanzados, y la mejora del sistema de catastro y el marco jurídico.

47. La creación de un mercado viable de financiación de viviendas asequibles que atienda las necesidades de los hogares de ingresos medianos, bajos e informales también puede proporcionar oportunidades económicas para el sector privado. Por ejemplo, Nigerian Mortgage Refinance Company se desarrolló como parte del proyecto más amplio de financiamiento de vivienda, Housing Finance Project, que emitió bonos por primera vez en julio de 2015⁴⁶. En la India, la empresa Aadhar Housing Finance Company se centra en los clientes de ingresos bajos y medianos bajos, incluidos los trabajadores independientes y los que trabajan en el sector informal⁴⁷. Los planes de vivienda para empleados también pueden facilitar el acceso de los trabajadores a la vivienda asequible. Por ejemplo, en el Japón, Corporate Housing Service proporciona viviendas a los empleados a un precio de alquiler inferior al precio de mercado como parte de los paquetes de prestaciones de las empresas. También facilita la reubicación de los empleados al eliminar los procedimientos complicados y los costos asociados con la compra o el alquiler de una casa.

48. Las comunidades filantrópicas pueden desempeñar un papel eficaz en la consolidación de distintos esfuerzos existentes, con la participación de múltiples interesados a nivel local. Por ejemplo, en Los Ángeles (Estados Unidos), la organización Funders Together to End Homelessness actuó como catalizador para movilizar recursos financieros e intelectuales para poner fin a la falta de hogar. Sus esfuerzos dieron lugar a la aprobación por voto popular de dos medidas históricas que autorizaron un bono de 1.200 millones de dólares para construir 10.000 unidades de vivienda permanente con apoyo, y un aumento de un cuarto de centavo del impuesto

⁴⁵ Thierno-Habib Hann, “How can the private sector contribute to affordable housing”, presentación en la reunión del grupo de expertos sobre vivienda asequible y sistemas de protección social para todos a fin de abordar el problema de las personas sin hogar, Nairobi, mayo de 2019.

⁴⁶ Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Asociación Internacional de Fomento *IDA17 Retrospective: Maximizing Development Impact – Leveraging IDA to Meet Global Ambitions and Evolving Client Needs* (Washington D.C., Banco Mundial, 2018).

⁴⁷ Salil Singh, “AADHAR housing finance: empowering Bharat to gain enhanced financial capabilities”, *The CEO Magazine*, vol. 3 (diciembre de 2018).

sobre las ventas durante diez años para servicios de apoyo, subsidios de alquiler y programas de prevención para personas sin hogar⁴⁸.

B. Políticas de protección social

49. La falta de hogar no debería considerarse un fracaso personal, sino un fracaso de la sociedad. La gente puede quedarse sin hogar porque no tiene un ingreso suficiente para cubrir los costos de la vivienda o porque no puede trabajar como resultado de sus responsabilidades de cuidado, enfermedades crónicas, discapacidad o vejez. La protección social, definida como un conjunto de políticas destinadas a reducir y prevenir la pobreza y la vulnerabilidad a lo largo de toda la vida, puede contribuir a prevenir la falta de hogar y facilitar el acceso a una vivienda adecuada. La asistencia social, las prestaciones para vivienda, la protección contra el desempleo, la atención prolongada y las pensiones de vejez pueden abordar factores de riesgo específicos. Además, los sistemas de protección social, al garantizar al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos y un acceso efectivo a la atención sanitaria, pueden ayudar a evitar que las personas se queden sin hogar.

50. Los sistemas de protección social para todos abordan las causas múltiples y a menudo interrelacionadas y complejas de la falta de hogar, previniendo la pobreza (en particular mediante la asistencia social y las prestaciones de vivienda), aliviando la carga de ciertos gastos durante los períodos de desempleo (mediante la protección contra el desempleo y la asistencia social) o la vejez (mediante las pensiones de vejez), contribuyendo a los objetivos relacionados con la salud (a través de la protección de la salud y los cuidados de larga duración), la igualdad de género y el trabajo decente, y facilitando la inclusión de las personas con discapacidad.

51. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, los países se han comprometido a implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos. Según la recomendación de la Organización Internacional del Trabajo núm. 202, los niveles mínimos de protección social definidos a nivel nacional garantizan al menos un nivel básico de seguridad de los ingresos para los niños, las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes y las personas de edad, así como un acceso efectivo a la atención de salud esencial para todos ellos durante el ciclo de vida. Algunos estudios han demostrado que los niveles mínimos de protección social universal son asequibles, incluso en los países de ingreso bajo⁴⁹. Muchos países en desarrollo han implantado la cobertura universal en por lo menos un ámbito⁵⁰.

52. Sin embargo, a pesar de los progresos encomiables alcanzados en los últimos años, solo el 45 % de la población mundial está efectivamente cubierta por al menos una prestación en efectivo de protección social. Alrededor de 4.000 millones de personas, es decir, el 55 % de la población mundial, no están cubiertas por ninguna prestación de protección social⁵¹. Resulta fundamental ampliar los sistemas de protección social, incluidos niveles mínimos, a las personas que actualmente no están

⁴⁸ Nicholas P. O. Williams y James M. Ferris, “Scaling up: how philanthropy helped unlock \$4.7 billion to tackle homelessness in Los Angeles” (Los Angeles, Center on Philanthropy and Public Policy, Universidad del Sur de California, julio de 2019).

⁴⁹ Isabel Ortiz y otros, “Universal Social Protection Floors: Costing Estimates and Affordability in 57 Lower Income Countries”, Serie Extensión de la Seguridad Social, documento de trabajo núm. 58 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2017).

⁵⁰ Informe del Secretario General sobre la forma de afrontar las desigualdades y los obstáculos a la inclusión social a través de políticas fiscales, salariales y de protección social (E/CN.5/2019/3), párr. 46.

⁵¹ Organización Internacional del Trabajo, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2017).

cubiertas y lograr la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que con ello se abordan muchas de las causas estructurales e individuales de la falta de hogar y aliviar sus consecuencias⁵².

53. Para prevenir la falta de hogar y facilitar el acceso a una vivienda adecuada, deben adoptarse las siguientes medidas prioritarias: a) emplear un enfoque basado en los derechos; b) acelerar el progreso hacia la cobertura universal, las prestaciones adecuadas y la protección integral; c) hacer especial hincapié en la inclusión de grupos a menudo marginados; y d) garantizar la coherencia de las políticas y la coordinación con otras esferas de política, en particular con los sectores de la vivienda y la salud. Para ello, se puede utilizar una definición inclusiva de la vivienda, teniendo en cuenta el ámbito de la seguridad (seguridad de la tenencia, ocupación exclusiva y asequibilidad), el ámbito físico (idoneidad del alojamiento en términos de durabilidad, comodidades, protección contra las inclemencias del tiempo, etc.), y el ámbito social (capacidad de disfrutar de las relaciones sociales, privacidad y seguridad)⁵³.

VI. Políticas para abordar los retos que enfrentan grupos sociales específicos

A. Respuestas basadas en la familia

54. Las estimaciones del número de familias sin hogar (definidas como adultos sin hogar con hijos dependientes que viven físicamente con ellos) varían entre países y regiones, y algunas investigaciones indican que esa cantidad está aumentando. Se calcula que en los Estados Unidos 7,4 de cada 10.000 familias carecen de hogar, mientras que en el Canadá más de 235.000 personas se ven afectadas por el problema cada año⁵⁴. Se estima que los hogares encabezados por una mujer constituyen el 70 % de la población sin hogar del mundo, incluidas las personas que habitan viviendas inadecuadas. La “situación de calle” de las familias a veces puede ser muy prolongada, dando lugar a generaciones de niños que nacen y se crían en la calle. Este es el caso especialmente en algunas partes de Asia, mientras que en algunos países de América Latina la situación de calle de las familias es más bien una situación temporal vinculada a los ciclos de emigración económica del campo a la ciudad. En África, la falta de hogar de los niños suele deberse a que los niños y adolescentes abandonan a sus familias y viven en la calle a causa de la pobreza y el abuso familiar⁵⁵. Los conflictos y el VIH/sida han incrementado el número de niños que viven en la calle, estimado actualmente en 150 millones de niños en todo el mundo⁵⁶.

55. En Europa existen varios instrumentos normativos para ayudar a los Estados miembros a abordar la pobreza infantil, pero rara vez llegan a los niños sin hogar. En su recomendación sobre invertir en la infancia y romper el ciclo de las desventajas

⁵² La Alianza Mundial por la Protección Social Universal, copresidida por la Organización Internacional del Trabajo y el Banco Mundial, ha hecho un llamamiento a la acción para acelerar el progreso hacia el logro de la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase www.usp2030.org).

⁵³ Volker Busch-Geertsema, Dennis Culhane y Suzanne Fitzpatrick, “A global framework for understanding and measuring homelessness” (Institute of Global Homelessness, septiembre de 2015), pág. 7.

⁵⁴ Amanda Noble, “Beyond housing first: a holistic response to family homelessness in Canada” (Toronto, Canadá, Raising the Roof, 2015).

⁵⁵ Samuel Nambile Cumber y Joyce Mahlako Tsoka-Gwegweni, “The Health Profile of Street Children in Africa: A Literature Review”, *Journal of Public Health in Africa*, vol. 6, núm. 2 (2015).

⁵⁶ Speak, “The state of homelessness in developing countries”.

(2013/112/UE), la Comisión Europea recomienda evitar los desahucios, las mudanzas innecesarias y la separación de las familias, así como proporcionar un alojamiento temporal y soluciones a largo plazo en materia de vivienda. Sin embargo, se ha avanzado poco desde la publicación de la recomendación en 2013.

56. Los países con sistemas generosos de protección social tienen porcentajes muy bajos de familias y personas sin hogar. Sin embargo, las investigaciones indican que en algunos países es necesario hacer más para garantizar una vivienda adecuada a las familias sin hogar. La clave es que las prestaciones de protección social estén disponibles para todos los necesitados, en todas las regiones. Cabe destacar que las prestaciones de protección social a menudo no llegan a los inmigrantes ilegales, incluidas las familias sin hogar.

57. Las investigaciones también indican que las políticas y medidas para reducir la falta de hogar entre las mujeres y los hogares encabezados por una mujer deberían incluir la vivienda social dirigida a las personas en situación de extrema pobreza. En los países en desarrollo, el acceso a la tierra y a la tenencia segura es otra medida importante para prevenir la falta de hogar. A este respecto, es importante legalizar la situación de la vivienda de los habitantes de los barrios marginales y asentamientos informales. La igualdad de derechos patrimoniales y sucesorios, incluidos los derechos patrimoniales de las mujeres viudas, es crucial.

B. Personas con discapacidad, jóvenes, personas de edad y pueblos indígenas

1. Personas con discapacidad

58. Un número desproporcionado de personas con discapacidad se encuentran sin hogar⁵⁷. En algunos países, los niños y niñas con discapacidad suelen ser abandonados por sus familias, y corren el riesgo de quedarse sin hogar⁵⁸ y ser explotados con fines de mendicidad en las calles⁵⁹. Además, el género también es una dimensión importante de la falta de hogar, ya que las mujeres con discapacidad enfrentan un mayor riesgo de sufrir violencia y, al escapar de la violencia, los refugios de emergencia pueden no ser accesibles para ellas. Aunque las personas con discapacidad consigan tener una vivienda, esta puede no ser lo suficientemente accesible. Los resultados de las encuestas modelo sobre discapacidad realizadas en el Camerún, Chile y Sri Lanka por la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial en 2015 y 2016 indicaron que, en promedio, los hogares del 30 % de las personas con discapacidad no eran suficientemente accesibles.

59. Existen iniciativas para ayudar a las personas con discapacidad a pasar de los arreglos de vivienda institucional a su propia vivienda o a vivir con sus familias. Estas iniciativas se basan en la prestación de servicios en la comunidad y el apoyo para la vida independiente, incluida la asistencia para encontrar una vivienda. Los servicios comunitarios ofrecidos incluyen clínicas de salud mental, servicios de atención social, instalaciones psiquiátricas para pacientes ambulatorios, servicios de atención sanitaria, centros de día, apoyo financiero, grupos de apoyo, redes comunitarias, y campañas de concienciación y sensibilización.

⁵⁷ ONU-Hábitat, *The Right to Adequate Housing for Persons with Disabilities Living in Cities: Towards Inclusive Cities* (Nairobi, 2015).

⁵⁸ *Estado Mundial de la Infancia 2013. Niñas y niños con discapacidad* (Publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.13.XX.1).

⁵⁹ Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad.

60. Varios países han puesto en marcha programas sociales para ayudar financieramente a las personas con discapacidad, entre otras cosas mediante la concesión de prestaciones de discapacidad y asistencia para cubrir los gastos de vivienda. Algunos países también han establecido normas para las unidades de vivienda a fin de mejorar la accesibilidad. Por ejemplo, en virtud del Código de Construcción de Suecia, todas las unidades en edificios residenciales de tres niveles o más deben tener acceso para sillas de ruedas, ascensores grandes, y cocinas y baños de ciertas dimensiones. La aplicación de este código brinda a las personas con discapacidad una mayor variedad de opciones para su vivienda y les permite visitar más fácilmente a otras personas. La experiencia ha demostrado que las características accesibles pueden integrarse sin costo adicional o con un costo mínimo (menos del 1 % de los costos totales de construcción) cuando se incorpora el principio de “diseño universal” en el diseño y la planificación iniciales⁶⁰.

2. Jóvenes

61. La falta de hogar entre los adolescentes y los jóvenes es una de las principales preocupaciones en muchos países; se ha determinado que los jóvenes (de 15 a 24 años) son el grupo de población con mayor riesgo de quedarse sin hogar. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, se determinó que la pobreza familiar es la causa principal de la precariedad de las condiciones de vivienda, y los conflictos familiares se atribuyeron a la falta de acceso a una vivienda segura y asequible por parte de los jóvenes, en particular los que son rechazados por su orientación sexual o su identidad de género⁶¹.

62. Muchos países han adoptado estrategias nacionales para abordar el problema de los jóvenes sin hogar mediante la reducción de las desigualdades estructurales y la prestación de apoyo y servicios a los jóvenes que no tienen hogar o corren el riesgo de encontrarse en esa situación. Por ejemplo, Finlandia elaboró la Estrategia Nacional para las Personas sin Hogar y la aplicó mediante el Plan de Acción 2016-2019 para Prevenir la Falta de Hogar. Los servicios de vivienda dirigidos a los jóvenes sin hogar pueden ser más eficaces si se complementan con una red de apoyo estable que ofrezca otras intervenciones, como asesoramiento sobre salud mental o empleo para reducir al mínimo el estigma social de la falta de hogar. Las medidas de protección social, como las transferencias en efectivo, también contribuyen a mejorar la situación financiera de los jóvenes y a hacer frente a la pobreza familiar, y se espera que reduzcan el impacto negativo que tienen las desventajas sufridas durante la juventud en el riesgo de quedarse sin hogar.

63. Dado que los jóvenes con antecedentes penales, en particular los que pertenecen a grupos minoritarios, tienen menos posibilidades de encontrar un empleo o una vivienda, las medidas relacionadas con la seguridad para combatir la falta de hogar de los jóvenes deberían reducirse al mínimo posible, a fin de mejorar sus perspectivas a largo plazo de estabilidad económica y acceso a una vivienda asequible. Algunos países han promulgado leyes sobre las personas sin hogar para satisfacer las necesidades de desarrollo de los jóvenes en situación de riesgo. Por ejemplo, en el Reino Unido se considera automáticamente que los jóvenes sin hogar de 16 o 17 años son vulnerables en virtud de la legislación nacional sobre falta de hogar⁶². Además, el apoyo específico, como la formación profesional y la asistencia para el empleo,

⁶⁰ Edward Steinfield, “Education for all: the cost of accessibility”, Education Notes (Washington D.C., Banco Mundial, agosto de 2005).

⁶¹ Gina Samuels y otros, *Voices of Youth Count (VoYC) In-Depth Interviews: Technical Report* (Chicago, Universidad de Chicago, 2019).

⁶² Reino Unido, Ministerio de Vivienda, Comunidades y Gobierno Local y Ministerio de Educación, “Prevention of Homelessness and Provision of Accommodation for 16 and 17-Year-Old Young People Who May be Homeless and/or Require Accommodation” (Londres, 2018).

ayuda a los jóvenes sin hogar a superar las necesidades de vivienda y a promover la autosuficiencia.

3. Personas de edad

64. Las personas de edad enfrentan dificultades para acceder a una vivienda adecuada y situaciones de falta de hogar⁶³. Pueden sufrir abusos financieros, desalojos forzosos o usurpación de tierras. Las mujeres de edad son particularmente vulnerables y se enfrentan a múltiples formas de discriminación, especialmente con respecto a sus derechos patrimoniales y sucesorios. Las enfermedades también dificultan su acceso a los servicios públicos relacionados con la vivienda. Cuando los edificios, incluidos los servicios de albergue, no son accesibles, las personas de edad son las más perjudicadas dado que a menudo experimentan limitaciones funcionales o discapacidades. La tasa de mortalidad de las personas de edad sin hogar es más alta que la de otros grupos en situaciones similares⁶⁴.

65. En respuesta a estos desafíos, varios países se centran en intervenciones económicas para facilitar el acceso de las personas de edad a la vivienda asequible. Por ejemplo, el Japón otorga subsidios a los promotores para que construyan viviendas de alquiler asequibles y sin barreras, destinadas a los hogares compuestos por ancianos de bajos ingresos. Las personas sin hogar mayores de 65 años en Brasil pueden recibir el Beneficio de Prestación Continua para personas de edad y con discapacidad, y la política nacional de vivienda creada en 2011 en Malasia ofrece en forma directa viviendas asequibles a las personas de bajos ingresos, incluidas las personas de edad.

66. Las iniciativas también buscan vincular diferentes aspectos normativos relacionados con la vivienda insegura. En Australia existen servicios disponibles para las personas de edad sin hogar, vinculándolas con proveedores como centros asistenciales. Francia presta asistencia financiera a las personas de edad para que puedan adaptar las viviendas a sus necesidades cambiantes y vivir más tiempo en sus propios hogares. Las personas mayores en Myanmar pueden recibir préstamos a bajo interés para renovar o comprar casas.

4. Pueblos indígenas

67. Los pueblos indígenas de todo el mundo siguen enfrentándose a condiciones de vivienda precarias e inseguras, y muchos de ellos siguen siendo extremadamente vulnerables a la falta de hogar, especialmente en las zonas urbanas⁶⁵. Algunos estudios indican que, en el Canadá, los indígenas tienen cinco veces más probabilidades de carecer de hogar que la población en general⁶⁶. Aunque los indígenas constituyen solo el 2,5 % de la población de Vancouver, representan el 38 % de las personas sin hogar en esa ciudad⁶⁷. Los datos disponibles también indican que los pueblos indígenas suelen ser vulnerables a acontecimientos traumáticos como el desalojo forzoso de sus tierras, incendios de casas, violencia y abuso en la familia, riesgos para la salud, incluidos riesgos para la salud mental, impedimentos físicos y discapacidad. Estos

⁶³ Informe del Secretario General sobre el seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (A/66/173).

⁶⁴ Institute of Global Homelessness, “State of homelessness in countries with developed economies”, mayo de 2019.

⁶⁵ Véase ONU-Hábitat y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Indigenous Peoples' Right to Adequate Housing: A Global Overview* (Nairobi, 2005).

⁶⁶ Jalene Tayler y Damian Collins, “Prevalence and causes of urban homelessness among indigenous peoples: a three country scoping review”, *Housing Studies*, vol. 29, núm. 7 (2014), págs. 965–966; y Stephen Gaetz y otros, *The state of homelessness in Canada 2016* (Toronto, Canadian Observatory on Homelessness Press, 2016).

⁶⁷ Matt Thomson, “Vancouver Homeless Count 2016” (mayo de 2016).

factores coadyuvantes, junto con la violación generalizada de sus derechos y la discriminación basada en la identidad indígena (tanto por proveedores de vivienda privados como públicos), hacen que aumente el número de indígenas sin hogar o en peligro de quedarse sin hogar.

68. Los Estados están adoptando medidas para hacer frente al fenómeno de la falta de hogar en el ámbito de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en Australia se introdujo en 2018 el Acuerdo Nacional de Vivienda y Atención a las Personas sin Hogar para proporcionar 4.600 millones de dólares australianos a los estados y territorios a lo largo de tres años, incluidos 375 millones de dólares australianos para brindar servicios a las personas sin hogar. En virtud del Acuerdo, los estados y territorios deben elaborar políticas y estrategias de vivienda y falta de hogar dirigidas específicamente a los grupos más afectados por la falta de hogar, incluidos los indígenas australianos⁶⁸. En el Canadá, la agencia de vivienda de la provincia de Columbia Británica dirige un programa de asistencia a indígenas sin hogar, con trabajadores provenientes de organizaciones comunitarias indígenas que conectan a la gente y proporcionan servicios culturalmente apropiados desde una perspectiva indígena. La organización National Association of Friendship Centres ha proporcionado servicios esenciales fuera de las reservas y apoyo a los pueblos indígenas urbanos durante más de medio siglo.

VII. Conclusión y recomendaciones

69. La falta de hogar es una cuestión compleja que requiere un enfoque multisectorial y respuestas integradas que abarquen políticas fiscales, económicas y laborales, así como de vivienda, salud, protección social y desarrollo urbano. Es necesario adoptar enfoques a nivel de todo el gobierno y de toda la sociedad para abordar y prevenir el problema de las personas sin hogar. Las políticas deben ser inclusivas y contemplar los derechos, las necesidades y las aspiraciones de las personas, especialmente aquellas que se encuentran en situaciones de desventaja o vulnerabilidad.

70. Cabe señalar que un punto de partida para hacer frente a la falta de hogar son los datos adecuados, tanto para el seguimiento de la meta 11.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como para la formulación de políticas eficaces. A ese respecto, la comunidad internacional y todas las partes interesadas deben realizar esfuerzos concertados para desarrollar un enfoque común y una metodología acorde con el fin de identificar a las personas sin hogar, tanto en forma temporal como crónica, a la vez de asegurar la inclusión de las personas sin hogar en las estadísticas oficiales.

71. Con miras a acelerar el progreso en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, especialmente su meta 11.1, para 2030 y cumplir el compromiso de no dejar a nadie atrás, la Comisión tal vez desee considerar las recomendaciones expuestas a continuación.

72. Se alienta a los Estados Miembros a:

a) Elaborar estrategias nacionales integrales e intersectoriales, así como intervenciones normativas específicas para hacer frente a todas las categorías de personas sin hogar, aplicando al mismo tiempo los marcos e instrumentos existentes relacionados con la falta de hogar de manera que todas las personas puedan llevar una vida decorosa y digna;

⁶⁸ Instituto Australiano de Salud y Bienestar (2019). *Aboriginal and Torres Strait Islander People: A Focus Report on Housing and Homelessness* (Canberra, 2019).

b) Mejorar el acceso a la vivienda asequible a través de políticas y medidas integradas y basadas tanto en la demanda como en la oferta, incluida la protección contra los desalojos forzados, la prestación de servicios adecuados de albergue temporal y de emergencia, y el apoyo a los inquilinos y asistencia para la construcción de viviendas asequibles, especialmente para los hogares de bajos ingresos;

c) Mitigar los efectos negativos de la mercantilización y la financierización de la vivienda mediante la adopción o el fortalecimiento de la reglamentación de los mercados inmobiliarios, la promoción de la urbanización inclusiva y sostenible y, en la medida de lo posible, la implementación de enfoques de “la vivienda como elemento central”, que reconozcan el derecho a la vivienda y una mejor zonificación con el fin de mejorar la inclusión económica y social;

d) Continuar fortaleciendo las políticas y sistemas nacionales de protección social y ampliar la cobertura de los niveles mínimos de protección social para todos, incluidas las personas que trabajan en los sectores informales y las que carecen de hogar, a la vez de invertir en servicios sociales básicos de calidad para garantizar la igualdad de acceso a una educación de calidad, cobertura sanitaria esencial, agua potable y saneamiento;

e) Construir una alianza amplia entre agentes estatales y no estatales en todos los niveles para evitar que la gente se quede sin hogar, apoyar a las personas sin hogar y desarrollar soluciones sostenibles a largo plazo para poner fin a la falta de hogar;

f) Aumentar la concienciación sobre la falta de hogar, incluida la falta de hogar de las familias, y abordar las necesidades específicas de las personas y los grupos que se ven afectados de forma desproporcionada, como las mujeres, los niños, los adolescentes, los jóvenes, las personas de edad, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas, las personas que viven en la pobreza y las personas desplazadas por desastres naturales y conflictos, a fin de apoyar su empoderamiento y su plena participación en las sociedades en las que viven;

g) Abordar el problema de la falta de hogar de las familias, entre otras cosas, mediante la adopción de políticas que tengan en cuenta las cuestiones de género, la asignación de recursos, y la prestación de servicios de apoyo adecuados para romper el ciclo de la falta de hogar intergeneracional;

h) Combatir la discriminación y los estereotipos contra las personas sin hogar, entre otras cosas a través del fortalecimiento de las leyes contra la discriminación, además de la promoción, la sensibilización, la protección de los derechos de los inquilinos y la garantía del acceso a la justicia.