

Intersección imperativa:

vivienda social, grupos vulnerables y política pública

en América Latina y el Caribe

Por Rodrigo Vargas Ruiz, director asociado de monitoreo, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje (MEAL), Hábitat para la Humanidad Latinoamérica y el Caribe

Este artículo explora la importancia de la política pública en la facilitación del acceso a la vivienda social en América Latina y el Caribe, con un énfasis particular en los desafíos y las necesidades de los grupos vulnerables. Se analiza cómo las políticas públicas pueden abordar las barreras sistémicas que enfrentan estos grupos, los elementos que caracterizan a las políticas exitosas, los obstáculos comunes en su implementación y la necesidad de un enfoque integral y adaptado a la diversidad regional. Asimismo, se destaca la contribución de Hábitat para la Humanidad Internacional en la región, tanto en la provisión directa de soluciones habitacionales como en la incidencia para la formulación de políticas públicas más inclusivas.

Palabras clave: vivienda social, política pública, grupos vulnerables, América Latina y el Caribe.

Introducción

La vivienda, reconocida universalmente como un derecho humano fundamental (Naciones Unidas, 1948), constituye un pilar esencial para el desarrollo individual y social; sin embargo, en América Latina y el Caribe, millones de personas, especialmente aquellas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, enfrentan serias dificultades para acceder a una vivienda adecuada, segura y asequible. Esta realidad no solo menoscaba la dignidad humana y el bienestar de los individuos y sus familias, sino que también perpetúa ciclos de pobreza, limita el acceso a oportunidades de salud y educación y erosiona la cohesión social (Abramo, 2012; CEPAL, 2020).

Ante este panorama, la política pública emerge como un instrumento crucial para mitigar las desigualdades y garantizar el acceso a la vivienda social para quienes el mercado no logra proveer. Las intervenciones gubernamentales, diseñadas con sensibilidad hacia las necesidades específicas de los grupos vulnerables, tienen el potencial de transformar vidas y comunidades enteras.

La complejidad del déficit habitacional en América Latina y el Caribe se manifiesta en la proliferación de asentamientos informales, el hacinamiento, la precariedad constructiva y la inseguridad en la tenencia. Los grupos vulnerables, que incluyen hogares de bajos ingresos, mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad, adultos mayores, comunidades indígenas y afrodescendientes, así como migrantes y desplazados, experimentan estas

problemáticas de manera exacerbada debido a factores interrelacionados como la discriminación, el limitado acceso a crédito formal, la informalidad laboral y la escasez de oferta de vivienda asequible en ubicaciones adecuadas (Rolnik, 2015; UN-Habitat, 2019). La política pública, informada por una comprensión de estas dinámicas, puede desempeñar un papel catalizador para revertir esta situación.

Este artículo explora la importancia de la política pública en la facilitación del acceso a la vivienda social en América Latina y el Caribe, con un énfasis particular en los desafíos y las necesidades de los grupos vulnerables. Se analizará cómo las políticas públicas pueden abordar las barreras sistémicas que enfrentan estos grupos, los elementos que caracterizan a las políticas exitosas, los obstáculos comunes en su implementación y la necesidad de un enfoque integral y adaptado a la diversidad regional. Finalmente, se destacará la contribución de Hábitat para la Humanidad Internacional en la región, tanto en la provisión directa de soluciones habitacionales como en la incidencia para la formulación de políticas públicas más inclusivas.

La política pública es un instrumento crucial para mitigar las desigualdades y garantizar el acceso a la vivienda social para quienes el mercado no logra proveer.

La importancia de la política pública en la vivienda social para grupos vulnerables

La política pública en el ámbito de la vivienda social abarca un conjunto diverso de estrategias, acciones e instrumentos gubernamentales destinados a facilitar el acceso a una vivienda digna y asequible para aquellos que no pueden satisfacer sus necesidades habitacionales a través del mercado privado (Gilbert, 2002). Estas políticas pueden incluir subsidios directos a la demanda (vouchers, ayudas para el alquiler), subsidios a la oferta (incentivos para constructores de vivienda social), programas de financiamiento preferencial, regulación del mercado del suelo y de alquileres, provisión directa de vivienda social y marcos legales que garanticen la seguridad en la tenencia y promuevan la inclusión social (Turner, 1976).

Para los grupos vulnerables, la política pública no es simplemente una opción sino una necesidad imperante.

Dada la posición desventajosa de los grupos vulnerables en el mercado, es altamente improbable que puedan acceder a una vivienda adecuada sin intervenciones específicas. La política pública puede abordar las barreras particulares que enfrentan estos grupos y debe hacerse de forma integral, con el fin de que el enfoque solo en una o algunas de ellas no termine teniendo un efecto negativo en las acciones que se puedan implementar (por ejemplo, entrega de viviendas de carácter social que no tienen resuelta la tenencia). Algunas de estas formas son:

- **Superar las limitaciones financieras:** programas de subsidios a la cuota inicial, tasas de interés preferenciales, microcréditos para la construcción o mejora y garantías estatales pueden hacer que la vivienda sea económicamente accesible para hogares de bajos ingresos y otros grupos con recursos limitados (Ferguson & Navarrete, 2003).
- **Aumentar la disponibilidad de vivienda asequible:** la inversión pública en la construcción de vivienda social, la promoción de modelos de tenencia alternativos como el alquiler social o las cooperativas de vivienda y la implementación de políticas de gestión del

suelo que fomenten la vivienda asequible pueden incrementar la oferta en ubicaciones con acceso a servicios básicos (Smolka, 2013).

- **Garantizar la seguridad jurídica:** marcos legales que protejan contra el desalojo forzoso, que reconozcan diversas formas de tenencia (incluida la posesión informal consolidada) y que faciliten la regularización de asentamientos informales son fundamentales para brindar seguridad y estabilidad a los grupos vulnerables (Payne, 2002).
- **Promover la inclusión y la no discriminación:** políticas que fomenten la mezcla social en los desarrollos de vivienda, que eliminen barreras arquitectónicas para personas con discapacidad y que combatan activamente la discriminación en el acceso a la vivienda por motivos de género, etnia, orientación sexual u otras condiciones que son esenciales para garantizar la equidad (Payne, 2002).
- **Responder a necesidades específicas:** las políticas deben ser sensibles a las necesidades particulares de cada grupo vulnerable, al considerar factores como la ubicación (cercanía a fuentes de empleo, servicios), el diseño de la vivienda (adecuación cultural, accesibilidad) y los servicios complementarios (guarderías, centros comunitarios) (Moser, 1998).

Desafíos en la implementación de políticas públicas de vivienda social para grupos vulnerables

A pesar de su importancia, la implementación efectiva de políticas públicas de vivienda social en América Latina y el Caribe enfrenta una serie de desafíos complejos y persistentes:

- **Restricciones presupuestarias:** la escasez de recursos financieros constituye un obstáculo significativo para la inversión sostenida en vivienda social a la escala necesaria para abordar el déficit existente (CEPAL, 2018).
- **Volatilidad política y falta de continuidad:** los cambios de gobierno pueden llevar a la discontinuidad o modificación de programas de vivienda, lo que afecta su impacto a largo plazo y genera incertidumbre entre los beneficiarios (Ward, 2004).

- **Corrupción y falta de transparencia:** la malversación de fondos y la opacidad en la gestión de los recursos destinados a vivienda social pueden socavar la confianza pública y reducir la efectividad de las políticas (Transparency International, 2024).
- **Debilidad institucional y coordinación insuficiente:** la disminución generalizada de la inversión social de parte de los Estados, la falta de capacidad técnica en las instituciones encargadas de la vivienda, la fragmentación de responsabilidades entre diferentes niveles de gobierno y la escasa coordinación intersectorial dificultan la implementación coherente y eficiente de las políticas (Gilbert & Ward, 1984).
- **Resistencia de intereses creados:** los intereses de desarrolladores inmobiliarios, propietarios y otros actores del mercado pueden entrar en conflicto con los objetivos de la política de vivienda social, generando presiones para favorecer soluciones de mercado en detrimento de las necesidades de los grupos vulnerables (Harvey, 2003).
- **Dificultad para alcanzar a los más necesitados:** a menudo, los programas de vivienda social no logran llegar a los grupos más vulnerables debido a barreras de acceso (requisitos complejos, falta de información), estigmatización o diseño inadecuado de los programas (Davis, 2004).

Elementos clave para políticas públicas exitosas

Para superar estos desafíos y lograr políticas públicas que mejoren el acceso a la vivienda social para los grupos vulnerables, los siguientes elementos se tornan relevantes:

- **Enfoque basado en derechos humanos:** reconocer la vivienda como un derecho fundamental y diseñar políticas que garanticen su realización progresiva para todos, con especial atención a los grupos vulnerables (Sachs, 2005).
- **Participación y consulta significativas:** involucrar a los grupos vulnerables y a la sociedad civil en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas, al asegurar que sus voces y necesidades sean tomadas en cuenta (Arnstein, 1969).
- **Integralidad y coordinación intersectorial:** abordar el problema de la vivienda desde una perspectiva holística, considerando sus

vínculos con otros sectores como el empleo, la salud, la educación y la infraestructura, y asegurar la coordinación entre los diferentes niveles del sector público y actores relevantes (Castells, 1996).

- **Sostenibilidad financiera a largo plazo:** desarrollar mecanismos de financiamiento innovadores y diversificados que no dependan exclusivamente de los presupuestos públicos, con la exploración de alianzas público-privadas responsables y otras fuentes de financiamiento (Ballesteros, 2011).
- **Transparencia y rendición de cuentas:** establecer mecanismos claros de seguimiento y evaluación del impacto de las políticas y garantizar la transparencia en la gestión de los recursos y la rendición de cuentas por parte de los responsables (Schedler, 1999).
- **Adaptabilidad y flexibilidad a contextos locales:** diseñar políticas que puedan adaptarse a las diversas necesidades y contextos geográficos, culturales y socioeconómicos de la región para permitir la implementación de soluciones diferenciadas (Varley, 2002).
- **Innovación y adopción de nuevas tecnologías:** explorar y adoptar nuevas tecnologías y enfoques constructivos que puedan reducir costos y tiempos de construcción y la adaptación al cambio climático, así como modelos innovadores de financiamiento y gestión de la vivienda (Stone, 2006).



En El Salvador, la campaña de incidencia "Hogar es" apoya el acceso a agua potable en Rosario de Mora. Manuel recibió un subsidio para un tanque contenedor de agua. Él comparte este recurso con la comunidad. © Hábitat para la Humanidad El Salvador/Fernanda Mayorga

Como aproximación general, la incidencia política es una herramienta estratégica para impulsar cambios sistémicos en las políticas de vivienda social, especialmente en contextos donde el Estado de derecho exige que las transformaciones se materialicen a través de marcos normativos legítimos y participativos. En este sentido, las políticas públicas no operan en el vacío, sino que se construyen sobre un entramado de normas (desde tratados internacionales hasta reglamentos locales) que definen su alcance y viabilidad.

La contribución de Hábitat para la Humanidad en América Latina y el Caribe

En la última década, Hábitat para la Humanidad ha desempeñado un papel significativo en la promoción del acceso a la vivienda social y en la incidencia en política pública en América Latina y el Caribe.

Solo en el año fiscal 2023, a través de la campaña global “Hogar es”, Hábitat colaboró a que 2.8 millones de personas tuvieran un mejor acceso a vivienda adecuada al movilizar USD\$1200 millones en fondos públicos para esos efectos, asimismo, se aprobaron cincuenta políticas locales y nacionales influenciadas por nuestras organizaciones Hábitat (HPH LAC, 2024).

Su enfoque integral combina la provisión directa de soluciones habitacionales con el fortalecimiento de capacidades comunitarias y la promoción de políticas que favorezcan el acceso a una vivienda adecuada para todos, con énfasis en los grupos más vulnerables.

A través de diversos programas y proyectos, Hábitat ha facilitado la construcción, mejora y reparación de viviendas para miles de familias en la región. Su modelo de asistencia técnica y los programas de microfinanciamiento para la vivienda han permitido a familias de bajos ingresos acceder a soluciones habitacionales dignas y asequibles, por medio de la

movilización de recursos propios y capacidades. Estas intervenciones no solo han mejorado las condiciones de vida de las familias beneficiarias, sino que también han contribuido al desarrollo de habilidades y a la generación de empleo a nivel comunitario.

Paralelamente a su labor directa, Hábitat ha realizado una importante labor de incidencia en política pública a nivel regional, nacional y local. Ha trabajado en estrecha colaboración con gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y otros actores clave para promover políticas que mejoren el acceso a la vivienda social para los grupos vulnerables. Esta labor ha incluido la participación en foros de discusión y consulta, la elaboración de estudios e investigaciones para informar la toma de decisiones y la promoción de la adopción de leyes y regulaciones más inclusivas en materia de vivienda.

Un área destacada de su trabajo en política pública ha sido la promoción de la seguridad en la tenencia y la regularización de asentamientos informales. En reconocimiento a que la falta de seguridad jurídica es una de las principales barreras para el acceso a la vivienda y para la inversión en mejoras habitacionales, Hábitat ha apoyado a los gobiernos en el diseño e implementación de políticas y programas que faciliten la regularización y mejoren las condiciones de vida en estos asentamientos.

Además, la organización ha abogado por la adopción de enfoques de política de vivienda que prioricen las necesidades de los grupos más vulnerables, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad y las comunidades indígenas. Ha promovido la inclusión de criterios de equidad y no discriminación en los programas de vivienda social y ha trabajado para fortalecer la capacidad de las organizaciones comunitarias para participar activamente en los procesos de formulación de políticas.

Hábitat para la Humanidad ha sido un actor relevante en la promoción del acceso a la vivienda social para los grupos vulnerables en América Latina y el Caribe. La combinación entre la acción directa con la incidencia en política pública, ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de miles de familias y a impulsar cambios normativos que favorecen la inclusión y la equidad en el acceso a la vivienda. Su experiencia subraya la importancia de la colaboración entre la sociedad civil, los gobiernos y otros actores para abordar el complejo desafío de la vivienda social en la región.

El aislamiento debería ser solo para las paredes y el piso de la vivienda, pero en LAC las personas vulnerables también están aisladas del acceso a una vivienda adecuada

Los grupos vulnerables enfrentan estas barreras:

Limitaciones financieras

que requieren subsidios, tasas de interés preferencial, microcréditos y garantías estatales

Falta de oferta de vivienda asequible

que requieren de inversión pública, modelos de tenencia alternativos y políticas de gestión del suelo que respondan a las necesidades específicas de la población

Falta de garantías de seguridad jurídica

que requieren de protección contra el desalojo forzoso y regularización de asentamientos informales

Exclusión y discriminación

que requiere del fomento de la integración social, la eliminación de barreras urbanas, y el combate a la discriminación

A las que se suman estos desafíos de política pública:

Restricciones presupuestarias

Que limitan la inversión sostenida

Volatilidad política y falta de continuidad

Los cambios de gobierno pueden interrumpir o modificar programas

Corrupción y falta de transparencia

La malversación de fondos socava la confianza y la efectividad

Debilidad institucional y coordinación insuficiente

Falta de capacidad técnica, fragmentación de responsabilidades y escasa coordinación dificultan la implementación

Resistencia de intereses creados

Actores del mercado pueden oponerse a políticas de vivienda social

Dificultad para alcanzar a los más necesitados

Barreras de acceso, estigmatización o diseño inadecuado de los programas pueden excluir a los más vulnerables

Hábitat para la Humanidad trabaja para abrir ventanas que disminuyan las barreras de la población y los desafíos de gestión pública.

Proveyendo soluciones habitacionales directamente

Construcción, mejora y reparación de viviendas, asistencia técnica y microfinanciamiento

Haciendo incidencia pública

Colaboración con gobiernos y otras organizaciones para promover políticas inclusivas, seguridad de la tenencia y regularización de asentamientos informales

Abordando integralmente la problemática

Trabajo con las personas, comunidades, gobiernos, academia y mercado

Elementos clave para acortar la distancia entre las barreras de la población y los desafíos de gestión pública para así lograr políticas exitosas

Sostenibilidad financiera a largo plazo

Adaptabilidad y flexibilidad a contextos locales

Innovación y adopción de nuevas tecnologías

Integralidad y coordinación intersectorial

Transparencia, rendición de cuentas y participación

Enfoque basado en derechos humanos



Conclusiones

La política pública es un instrumento esencial para garantizar el acceso a la vivienda social, especialmente para los grupos más vulnerables en América Latina y el Caribe. La persistencia del déficit habitacional y las profundas desigualdades socioeconómicas exigen una intervención gubernamental decidida y estratégica que trascienda las lógicas del mercado. Las políticas públicas bien concebidas e implementadas tienen el potencial de derribar las barreras que históricamente han excluido a los grupos vulnerables del acceso a una vivienda digna y segura, con lo que se contribuye a la construcción de sociedades más justas, equitativas e inclusivas.

Sin embargo, el diseño y la implementación de políticas públicas efectivas en este ámbito son tareas complejas que requieren un compromiso político sostenido, la asignación de recursos adecuados, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas, y la participación activa de los actores sociales involucrados. Es fundamental adoptar un enfoque integral, basado en los derechos humanos y adaptado a la diversidad de contextos que caracterizan a la región.

La labor de organizaciones como Hábitat para la Humanidad ejemplifica el impacto positivo que se puede lograr mediante la combinación de la acción directa con la incidencia en política pública. Su experiencia en América Latina y el Caribe durante la última década resalta la importancia de la colaboración y la innovación para abordar el desafío de la vivienda social y la necesidad de políticas públicas que prioricen las necesidades de los grupos más desfavorecidos.

En última instancia, el acceso a la vivienda social no es solo una cuestión de infraestructura, sino un factor determinante para el bienestar, la dignidad y el desarrollo pleno de las personas. La política pública tiene la responsabilidad de asegurar que este derecho fundamental se convierta en una realidad para todos, construyendo un futuro donde la vivienda sea un pilar de la justicia social y la equidad en América Latina y el Caribe. El futuro de millones de personas depende de la voluntad política y la capacidad de los gobiernos para priorizar la vivienda social y diseñar políticas públicas que respondan de manera efectiva a las necesidades de los grupos más vulnerables.



Nova Vida es un asentamiento informal con más de dos mil familias de catorce etnias indígenas diferentes, ubicado en Manaus, Brasil. Sol y su esposa trabajan junto con otros líderes comunitarios para obtener el reconocimiento del gobierno. © Habitat for Humanity International/Carolina Guerrero.

Referencias

- Abramo, L. (2012). La ciudad informal: segregación urbana y pobreza en América Latina. Centro de Estudios de la Metrópoli.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Ballesteros, M. E. (2011). Financiación de la vivienda social en América Latina y el Caribe: Desafíos y oportunidades. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. (2021). Financiamiento innovador para vivienda sostenible.
- CAF (2020). Instrumentos financieros para vivienda social en América Latina.
- Castells, M. (1996). The rise of the network society. Blackwell Publishers.
- CEPAL (2018). Panorama Social de América Latina. Naciones Unidas.
- CEPAL (2020). El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina y el Caribe: Una perspectiva multidimensional. Naciones Unidas.
- Davis, M. (2004). Planet of slums. *New Left Review*, 26, 5-34.
- Ferguson, B., & Navarrete, J. (2003). Microfinance and housing in Latin America: A review of experience. *Housing Policy Debate*, 14(3), 391-420.
- Gilbert, A. (2002). Housing and poverty in Latin America. United Nations University Press.

- Gilbert, A., & Ward, P. M. (1984). Community participation in upgrading irregular settlements: The work of the Patronato Popular in Ciudad Netzahualcoyotl. *Progress in Planning*, 22(3), 167-203.
- Harvey, D. (2003). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939-941.
- HPH LAC (2024). Memoria anual.
- Moser, C. O. N. (1998). The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, 26(1), 1-19.
- Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Payne, G. (2002). Land, rights and innovation: Improving tenure security for the urban poor. ITDG Publishing.
- Rolnik, R. (2015). La guerra de los lugares: la colonización de la tierra y de la vivienda en la era de las finanzas. Boitempo Editorial.
- Sachs, J. D. (2005). The end of poverty: Economic possibilities for our time. Penguin Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.). *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Smolka, M. (2013). Implementing value capture in Latin America: Policies and tools. Lincoln Institute of Land Policy.
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The need for a more residual income approach. *Housing Policy Debate*, 17(1), 151-184.
- Transparency International (2024). Índice de percepción de la corrupción.
- Turner, J. F. C. (1976). Housing by people: Towards autonomy in building environments. Pantheon Books.
- UN-Habitat (2019). Perspectivas Urbanas de América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- ON-Hábitat (2022). Cooperativas de vivienda en América Latina.
- Varley, A. (2002). Urban governance, citizenship and the right to the city: A view from Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(3), 555-579.
- Ward, P. M. (2004). Neoliberalism and the politics of housing policy in Latin America. *International Journal*.
- The Dialogue. (2023, March 27). Toward a Paradigm Shift on Mental Health in Latin America. <https://www.thedialogue.org/analysis/toward-a-paradigm-shift-on-mental-health-in-latin-america/>
- Torres-Duque, C., Maldonado, D., Pérez-Padilla, R., Ezzati, M., & Vieg, G. (2008). Biomass fuels and respiratory diseases: a review of the evidence. *Proceedings of the American Thoracic Society*, 5(5): 577-590.
- Torres Parra, C. A., Saldeño Madero, Y. N., González Méndez, M., Fasolino, I., Villegas Flores, N., Grimaldi, M., Carrillo Acosta, N., & Cicalese, F. (2024). Evaluation of the Impact of Informal Settlements on the Physical and Mental Health of Residents—Case Study Santa Marta—Bogotá, Colombia. *Sustainability*, 16(5), 1964. <https://doi.org/10.3390/su16051964>