

Políticas públicas, derechos humanos y el acceso a la vivienda digna

Graciela Dede Delfino [1]
Uruguay

El análisis de la relación derechos humanos (DDHH), en particular los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y las políticas públicas es fundamental para la concreción de los derechos, y estos no sean solamente contenidos de carácter meramente declarativo. El enfoque de derechos implica la distinción entre un derecho y una necesidad. Mientras las necesidades no tienen valor de obligación y no se pueden demandar su cumplimiento por parte del Estado, los DDHH tienen una base legal y exigible local e internacionalmente. Mientras los DDHH se relacionan con el *SER*, las necesidades se relacionan con el *TENER*, y esto implica un marco temporal acotado y no necesariamente sustentable en el tiempo.

El enfoque de derechos no concierne a un gobierno específico o a una corriente política sino que configura una obligación por parte del Estado de honrar la dignidad humana. En este sentido el aparato del Estado tiene las competencias, posibilidades y mandato de implementar políticas y programas para garantizar la calidad de vida de los habitantes. En América Latina, los Estados han firmado y ratificado los instrumentos fundamentales internacionales en materia de protección de DDHH, y por lo tanto están obligados a proteger, garantizar y promover los DDHH de la población.

La protección y promoción de estos derechos pueden encontrar una vía efectiva a través de las políticas públicas. Analizar la vinculación del enfoque de derechos en las políticas públicas es pues el objetivo de este artículo, de manera de contribuir íntegramente con este enfoque desde el diagnóstico y diseño de las respuestas e iniciativas estatales.

Los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la formulación de políticas públicas basadas en derechos

La realización de la dignidad de todos los seres humanos implica la realización de los derechos humanos en su conjunto, es decir, íntegra y universalmente. Los instrumentos que consagran los derechos humanos son el producto de procesos sociales, manifestados de diferentes maneras y orígenes, ya sea a través de luchas o diálogos, que históricamente fueron reflejando la evolución de las demandas sociales.

Estas demandas tienen una conexión estrecha con la evolución de culturas, sociedades o sistemas de explotación o económicos y sin duda se relacionan con el reconocimiento de una cierta necesidad en clave de derecho. El cumplimiento de las necesidades por parte de las personas tienen que ver con un cierto contexto y una situación determinada, y si no se genera conflicto entonces difícilmente será visto como una amenaza o reclamo.[2] Frente a la presencia de un conflicto o cambio de equilibrios de poder, se generan demandas, aparece la necesidad de tutelar y hacer visible aquellas necesidades, sobre todo aquellas que resultan vitales, a través del derecho, generando una situación de sujetos de derecho y sujetos de deber.

La *Declaración Universal de los Derechos Humanos*[3] es el resultado de un consenso sobre un sistema de valores fundamentales entre las naciones en 1948. Es un instrumento que emerge de una situación social cultural e histórica, básicamente luego de vivir las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, e implicó un acuerdo entre las naciones para legislar a nivel global y evitar que estas atrocidades volvieran a repetirse.

La *Declaración* consagra de manera universal, integral e indivisible los derechos humanos, es decir, éstos constituyen un compendio de derechos y obligaciones interrelacionados, complementarios e indivisibles.

Es más tarde, cuando en pleno proceso de la guerra fría, en un mapa geopolítico claramente fragmentado en dos bloques, éstos presionan para poder tener un pacto que pueda consagrar las llamadas libertades civiles y otro que pueda consagrar los derechos sociales a través de instrumentos jurídicos vinculantes que explicitasen las obligaciones de los Estados. Es así que se generan los dos Pactos: *el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*[4] y *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. [5] El bloque occidental liderado por los Estados Unidos, aboga por la realización de los derechos civiles y políticos como base de la dignidad humana y el bloque socialista, liderado por la antigua Unión Soviética, plantea que el pilar fundamental para la realización de la dignidad humana es el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

A partir de esta división, comienza una evolución ciertamente difícil para la indivisibilidad e interrelacionamiento de los derechos civiles y políticos, así como los sociales. Sin embargo, diferentes autores han hecho hincapié en esta indivisibilidad para el goce efectivo de los derechos. Para poder gozar de una buena calidad de vida, es necesario poder gozar de libertades civiles, tales como de expresión, de culto, de elección de los representantes y de participación; así como de un buen nivel de salud mental y física, de acceso a la educación y a la vivienda adecuada, contar con un empleo, entre otras, y todo esto bajo la no discriminación en base al sexo, raza, etnia o capacidades físicas.

Carmen Rosa Villa [6] alerta sobre el error de concepción sobre la predominancia de los derechos civiles y políticos (el derecho a un juicio justo, a la vida, al voto, etc.) y que estos sean los únicos derechos que podían ser objeto de violación, de medidas de reparación y de escrutinio jurídico internacional.

La existencia de un conjunto de tratados internacionales destinados a la protección de grupos específicos de personas y situaciones que incluyen de forma conjunta derechos de naturaleza económica, social, cultural, civil y política, afirmando el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos ponen aun más en evidencia la indivisibilidad e interrelación de todos los derechos humanos, y la dificultad o casi inexistencia de violaciones específicas y “puras” de un derecho sin afectar el efectivo goce de otros derechos en mayor o menor medida. [7]

Focalización vs. Universalización de las políticas

Existe un creciente consenso en América Latina en relación a la necesidad de pensar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los DDHH. Tal enfoque supera la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por órganos estatales. Estas nuevas políticas pretenden superar décadas de considerar a las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos. [8]

Durante la década de los ochenta y noventa, en muchos casos luego del advenimiento de las democracias en Latinoamérica, con el fin de superar situaciones de pobreza y exclusión de una gran proporción de la población, se implementaron políticas sociales focalizadas. Estas políticas tuvieron como elemento positivo, delimitar un grupo específico al que se quería alcanzar. Estos grupos pueden haber sido definidos por variables específicas, tales como el ingreso o niveles de acceso a ciertos servicios o simplemente por indicadores (por ejemplo de salud o educación, alimentación entre otros). El objetivo de estas políticas tiene un carácter específico y acotado en un marco temporal.

En los últimos años se ha observado la implementación de políticas dirigidas a superar

situaciones de pobreza e integración social que siguen estos preceptos.^[9] Sin embargo, la presencia de financiamientos limitados para grupos acotados cuyos límites se definen de manera arbitraria (en base a estudios o requisitos fijados a nivel gubernamental) ha acusado una “exclusión” de otros grupos limítrofes o que se encuentran en condiciones similares pero que no “cumplen con los requisitos” de las políticas focalizadas.

Desde el punto de vista de los DESC, esta focalización entra en conflicto con la universalización de los DDHH, o dicho de otra manera el derecho de todos los individuos a gozar de los DDHH. Es común encontrar en América Latina, por ejemplo dentro de los programas dirigidos a poblaciones en asentamientos irregulares o vivienda para sectores más vulnerables, que grupos de personas solas o núcleos monopersonales no acceden a ayudas o beneficios de políticas por que estas están dirigidas a familias (unidad base de la mayoría de las políticas focalizadas). En este sentido, entra en conflicto el grupo meta con el derecho del individuo de acceder a políticas y servicios.

Otro elemento muy recurrente de dichas políticas que entra en conflicto con el enfoque de DDHH lo constituye el ingreso meta, es decir el ingreso que debe tener el “beneficiario” para acceder a la política. En contextos de altos niveles de pobreza extrema, pero también de altos niveles de dificultades económicas de la deteriorada clase media -baja latinoamericana, esto implica dejar de lado grandes porcentajes de la población que si bien no viven en una total violación de sus derechos, tienen una limitación y vulneración cotidiana de su calidad de vida.

Desde el punto de vista del Artículo 2 del PIDESC que refiere a la obligación de los Estados de garantizar el cumplimiento progresivo de los DDHH así como la asignación de la mayor cantidad posible de recursos disponibles, las políticas focalizadas en tanto que políticas temporales han demostrado terminarse o llegar a su fin en base al tiempo determinado en los planes y no en base de haber alcanzado los objetivos, esta situación en ciertos casos implica el corte automático de una asistencia. Esto ha sido traducido, por ejemplo, en el cese de la asistencia a una familia en alimentos o cuota social, sin verificar que ésta tenga los medios para suplantar esta ayuda o existan planes o programas que brinden dichos beneficios.

Si bien las políticas focalizadas son relevantes en términos de planes de emergencia para las poblaciones más vulnerables, es importante poder implementar planes a mediano y largo plazo para garantizar el goce efectivo de los derechos de toda la población de manera universal.

La agenda de la vivienda en la mira de las políticas públicas

El alcance del contenido del derecho humano a la vivienda adecuada

El acceso a la vivienda, entendido como derecho humano, constituye una herramienta clave para la construcción de dignidad humana partiendo de la premisa básica de que todos los derechos humanos son indivisibles y existe una interrelación de los mismos.

El derecho a la vivienda encuentra su reconocimiento legal internacional de manera integral y en estrecha vinculación con el derecho a una vida digna en el artículo 25 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos*:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad". ^[10]

También está reconocido en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (PIDESC) en su artículo 11; en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (PIDCP), artículo 12, artículo 19, artículo 22 y artículo 25; en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, en su

inciso iii) del apartado e) del artículo; en la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, en el apartado h) del párrafo 2 del artículo 14; en la *Convención sobre los Derechos del Niño*, en el párrafo 1, del artículo 16, y el párrafo 3, del artículo 27; y en la *Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados*[11], en el artículo 21.[12]

El derecho a la vivienda adecuada es un concepto que va más allá del mero hecho de contar con un techo y cuatro paredes. Es el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño/a a acceder y mantener un hogar y una comunidad seguros en que puedan vivir en paz y dignidad.[13]

Resulta claro que para poder vivir en un hogar y en comunidad tal como plantea la definición, es necesario poder contar con un lugar donde vivir, este lugar es considerado generalmente el espacio material que tiene la vivienda. Sin embargo, es preciso definir los diferentes alcances del significado del derecho a una vivienda adecuada y sus dimensiones.

Dentro de los diferentes instrumentos internacionales de DDHH que consagran este derecho, la Observación General[14] N° 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales revisó los diferentes elementos constitutivos que debe reunir una vivienda para que sea adecuada. Es decir, no cualquier vivienda es adecuada, para ello deben reunir las siguientes condiciones:

Seguridad de la tenencia: implica el control de lo que sucede con la vivienda, más no la propiedad de la misma, pueden ser distintas modalidades, como de uso y goce. Es un aspecto clave para todos los habitantes especialmente para las mujeres; **Disponibilidad de servicios e infraestructura:** se relaciona con los servicios para la vivienda y también la infraestructura básica del hábitat o entorno; **Posibilidad de manutención:** se relaciona con los gastos soportables para que no se vea comprometido el acceso a la vivienda; **Habitabilidad:** se relaciona con las condiciones físicas, estructurales y de seguridad; **Accesibilidad:** debe ser accesible para todas las personas que en ellas habitan, existen necesidades específicas de diferentes habitantes y deben ser tomadas en cuenta a la hora de facilitar el acceso a la vivienda; **Ubicación:** se relaciona con el lugar donde se emplaza, de tal manera que no impida el desarrollo de otros componentes de los derechos humanos: por ej. La proximidad a los lugares de trabajo, las condiciones ambientales adecuadas: sin contaminación o zonas de riesgo; **Adecuación cultural:** una vivienda adecuada debe permitir la expresión de la identidad cultural de sus habitantes, desde el empleo de los materiales apropiados, hasta la distribución espacial que respete y favorezca la realización de las costumbres, ritos y actividades según la organización social.

Existen asimismo otras dimensiones que se relacionan y que deben considerarse en el acceso a la vivienda adecuada[15] como el *Acceso a agua potable*; *Acceso a saneamiento*; *Durabilidad de la unidad habitacional* y *Área suficiente para vivir*.

Teniendo en cuenta la complejidad e interrelación de todos estos elementos, se puede afirmar que el derecho a una vivienda adecuada se debe enfocar desde una perspectiva integral de los derechos humanos. La división entre los derechos civiles y políticos de los económicos, sociales y culturales, tiene consecuencias nefastas a la hora de analizar el contenido del derecho a la vivienda adecuada y generar planes y programas para su goce universal.

En primer lugar, el tema de la indivisibilidad de los derechos tratados anteriormente, se hace carne en el tema de la vivienda al considerarla a ésta como un espacio mucho más complejo y rico que un mero techo. Sin embargo, uno de los escollos encontrados en las políticas y programas sociales implementados por los gobiernos resulta la fragmentación y la falta de un enfoque de derechos desde su concepción a la hora de abordar los temas de vivienda. Un simple ejemplo lo constituye la relación de los programas de salud y el domicilio: por ejemplo ciertos programas de salud requieren al individuo contar con un domicilio (y su correspondiente certificación) para poder acceder al sistema de salud, aún

este sistema siendo público e implementado a través de programas sociales. Esto implica que muchas personas sin domicilio fijo o sin techo quedan excluidas de los mecanismos públicos implementados por las diferentes esferas del gobierno para garantizar el derecho a la salud de los habitantes.

Estos casos son un reflejo de cómo los programas de desarrollo se dirigen a los individuos o poblaciones meta frecuentemente en términos de beneficiarios y no como protagonistas activos de los mismos. Gibbons[16] plantea que el enfoque del desarrollo basado en los derechos debe incluir la universalidad y no discriminación, responsabilidad, indivisibilidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como la participación que tiene “relación directa con la estrategia del reconocimiento de derechos y genera programas para construir la capacidad del ciudadano para hacerse cargo de su propio desarrollo, de la protección de sus derechos y del cumplimiento de sus deberes”.

La interdependencia, indivisibilidad y el enfoque integral es uno de los puntos fundamentales a considerar para comprender el contenido del derecho a la vivienda.

Habiendo ya analizado su definición, los diferentes elementos constitutivos y las líneas generales para su cumplimiento que desarrolla la Observación General N° 4, resulta importante abordar los diferentes grupos y relaciones prioritarias dentro del derecho, de manera de realizar programas y políticas que tengan poblaciones metas particulares con soluciones y objetivos particulares y específicos para cada grupo. Para esto resulta relevante tener en cuenta el **derecho a la vivienda y los derechos de la mujer**[17]: si bien la legislación nacional e internacional reconoce ampliamente el derecho a una vivienda adecuada de las mujeres, las mujeres, tanto en el Norte como en el Sur, experimentan una especial vulnerabilidad habitacional.[18] **El derecho a la vivienda de los niños, niñas y adolescentes**, es un tema de especial preocupación por ser un grupo en condiciones de especial fragilidad y vulnerabilidad, especial aquellos que viven en condiciones de pobreza, o en conflictos armados o en situaciones de violencia doméstica, entre otras. El derecho a la tierra y derecho a la alimentación son derechos estrechamente vinculados con la realización del derecho a la vivienda, no solo por parte de poblaciones autóctonas sino también por parte de grupos desplazados o grupos de campesinos cuyo ingreso se vincula con la producción de la tierra. **El derecho a la vivienda de los inmigrantes** constituye un objetivo complejo de las políticas ya que a menudo se dirigen a poblaciones metas que están documentadas resultando excluida la población sin papeles que tiene vulnerado una serie de derechos en simultáneo.

En la misma dirección, el derecho a la salud y el derecho a la vivienda están intrínsecamente ligados, así como el derecho a la vivienda y a la tierra de las poblaciones indígenas y tribales, derechos que no pueden ser concebidos sin estar de la mano del derecho a la alimentación y el derecho a la autodeterminación. Afín de abordar de manera integral estos temas, es relevante poder enfocar los programas y políticas, desde su mero inicio o etapa de diagnóstico de manera integral y con un enfoque de indivisibilidad de los derechos.

Obligaciones del Estado frente al Derecho

El sistema universal de protección de los derechos humanos reconoce a los Estados como los garantes fundamentales y responsables de la realización de los derechos. La responsabilidad final de toda violación (por acción u omisión) recae en los Estados, comprendiendo por Estado, al actor institucional en todas sus dimensiones y sectores, que sobrepasa la acción de un gobierno puntual o en ejercicio. El Estado pues, debe tener los mecanismos internos para hacerse cargo a todo nivel de la realización de los derechos humanos. En el complejo sistema actual de derecho-obligaciones, el Estado es el responsable de respetar, proteger y promover la realización y cumplimiento de los DESC. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha proporcionado una guía sobre el contenido de cada una de las obligaciones del Estado en materia del derecho a la vivienda:[19]

Respetar: La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada implica que los gobiernos deben abstenerse de toda medida que impida a la población satisfacer este derecho por sí misma cuando está en condiciones de hacerlo. Muchas veces, para respetar este derecho, basta que el gobierno se abstenga de ciertas prácticas y se comprometa a facilitar la autoayuda de los grupos afectados. En este contexto, los Estados no deben restringir el pleno disfrute del derecho a la participación popular por parte de los beneficiarios del derecho a la vivienda sino respetar el derecho fundamental a organizarse y reunirse. En particular, la responsabilidad de respetar el derecho a una vivienda adecuada significa que los Estados no deben ejecutar o promover de cualquier otra manera el desalojamiento forzoso arbitrario de personas y grupos. Los Estados deben respetar el derecho de la población a construir sus propias viviendas y a ordenar el medio ambiente en la forma que se adapte de modo más efectivo a su cultura, capacidad, necesidades y deseos. Respetar el derecho a la igualdad de trato, el derecho a la vida privada en el hogar y otros derechos afines también son parte del deber del Estado de respetar el derecho a la vivienda.

Proteger: Con el fin de proteger efectivamente el derecho a la vivienda, los gobiernos deben prevenir toda posible violación de estos derechos por "terceras partes" tales como los propietarios de inmuebles o las empresas urbanizadoras. Si de todas maneras se producen violaciones, las autoridades deben impedir nuevos abusos y garantizar a los interesados el acceso a los recursos jurídicos que permitan reparar los daños. (...) Los Estados deben tomar medidas para que los gastos relacionados con la vivienda de los particulares, las familias y los hogares sean proporcionales a sus niveles de ingresos. Conviene establecer un sistema de subsidios de vivienda destinado a los sectores que no estén en condiciones de hacer frente al costo de una vivienda adecuada, así como para proteger a los inquilinos ante los aumentos injustificados o esporádicos del alquiler. Los Estados deben crear los mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos o políticos que permitan ofrecer reparación a las víctimas de toda violación del derecho a una vivienda adecuada.

Realizar: En comparación con las obligaciones de reconocer, respetar y proteger, la obligación de un Estado de realizar el derecho a una vivienda adecuada resulta positiva e intervencionista. En esta categoría, en particular, se plantean cuestiones de gastos públicos, reglamentación gubernamental de la economía y mercados de terrenos, provisión de servicios públicos e infraestructuras afines, redistribución del ingreso y otras obligaciones positivas. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado, además, que muchas de las medidas necesarias para dar efectividad al derecho a la vivienda requieren asignaciones de recursos y que, en algunos casos, los fondos públicos asignados a la vivienda pueden utilizarse eficazmente en la construcción directa de nuevas unidades.

Existe actualmente una corriente de juristas que comienzan a plantear la necesidad de la **información** por parte del Estado como una de las obligaciones fundamentales para así facilitar y promover los procesos de participación, en estrecha vinculación con el derecho a tomar decisiones y la autodeterminación a nivel colectivo.

El artículo 2 del PIDESC aplicado a la vivienda

Tomando al PIDESC como el Pacto que reconoce el derecho a la vivienda, se deberá entonces tomar en cuenta otros criterios adicionales para la realización de este derecho. El párrafo 1 del artículo 2 determina la forma en que la realización deberá llevarse a cabo por parte de los Estados:

" 1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se anuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

De esta manera quedan determinados a través de este artículo:[\[20\]](#)

"Se compromete a adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados"

Se trata de una obligación inmediata luego de la ratificación del Pacto, comprende la armonización de toda la legislación pertinente de las leyes nacionales con las obligaciones jurídicas internacionales. El término "por todos los medios apropiados" ha sido objeto de una interpretación amplia. Asimismo deben adoptarse otras de carácter administrativo, judicial, económico, social y educativo.

En lo que compete a políticas públicas, los gobiernos también deben adoptar medidas efectivas, concretas y dirigidas lo más claramente posible a cumplir las obligaciones reconocidas en el Pacto. Por consiguiente, deben tomarse rápidamente medidas para diagnosticar la situación en que se encuentran los derechos previstos en este instrumento. Esto incluye la obligación de elaborar políticas y fijar prioridades compatibles con el Pacto, evaluar los progresos logrados con esas medidas y prever recursos jurídicos o de otro tipo para sancionar las posibles violaciones sobre la base de la situación en que se encuentren los derechos de que se trate. Asimismo deben fijarse estrategias fruto de consultas amplias y generalizadas que se efectuarán con la participación de todos los sectores sociales, entre ellos las personas sin hogar y las que no disponen de una vivienda adecuada, así como sus representantes y organizaciones. También es preciso adoptar otras medidas para lograr una coordinación efectiva entre los ministerios nacionales pertinentes y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar todas las políticas afines (en materia de economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

"Hasta el máximo de los recursos de que disponga"

Esto significa que los recursos del Estado, así como los que proporcionen otros Estados o la comunidad internacional, deben utilizarse para dar efectividad a cada uno de los derechos enunciados en el Pacto. Aun cuando los "recursos de que disponga" sean a todas luces insuficientes, los Estados partes deben hacer lo que esté a su alcance para garantizar el más amplio disfrute que sea posible de los derechos pertinentes en las condiciones urgentes.

Si un Estado afirma que no puede hacer frente ni siquiera a sus obligaciones mínimas debido a la falta de recursos, por lo menos debe estar en condiciones de demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar los recursos de que dispone con objeto de cumplir, de manera prioritaria, con sus obligaciones mínimas. De cualquier modo, la falta de recursos no puede en ningún caso justificar el hecho de que el Estado no cumpla con su obligación de vigilar la falta de aplicación de los derechos consagrados en el Pacto. Asimismo, la comunidad internacional se encuentra mencionada en el Pacto y los Estados en situaciones de crisis o violaciones generalizadas de los derechos humanos pueden y deben hacer un llamamiento a la solidaridad internacional.

"Para lograr progresivamente"

Esta frase impone a los Estados la obligación de avanzar con la mayor rapidez y eficacia posible hacia la meta de la plena efectividad de todos los derechos mencionados en el Pacto. Sin embargo, no todos los derechos consagrados en ese texto son objeto de una aplicación progresiva. Toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga. Además, la obligación de la realización progresiva existe independientemente de todo aumento de los recursos.

No discriminación

Toda acción que se lleve a cabo para la realización de un derecho, o medida que se implemente que tenga como objetivo promover un derecho, no puede en ningún caso ser discriminatoria, o lo que es igual dejar de lado arbitrariamente a individuos o grupos de la sociedad. Se pueden considerar medidas especiales que remedien una situación de vulnerabilidad o para revertir una situación de violación concreta, sin embargo, estas deben ser acotadas en el tiempo y deben tener una revisión de las metas. Es así como los Principios de Limburgo plantean "Las medidas especiales, que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieren del tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales; no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos."

Miloon Kothari, en su mandato como relator Especial de las Naciones Unidas para la vivienda adecuada afirmó que es fundamental situar los aspectos de la discriminación en materia de vivienda en el contexto de la indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos. La realización del derecho a una vivienda adecuada en un entorno sin discriminación racial influirá directamente en otros derechos humanos congruentes, como el derecho a la vida, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la libertad de circulación y de residencia, el derecho a la protección contra la injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia y el hogar y el derecho a la participación popular. [21]

El marco de implementación de las políticas

La ciudad informal y sin planificación ha proliferado en toda América Latina y en los países llamados del tercer mundo en las últimas décadas. Especialmente en América Latina esto va de la mano con el severo deterioro de la trama social, provisión de servicios e infraestructura, con serias implicancias en el goce de los derechos humanos. Se puede hablar de la "informalización" de las condiciones de vida, donde no existen seguridades a mediano plazo, ni en términos de empleo, ni de vivienda, acceso a la salud etc. En este marco, han tendido a agravarse las condiciones de exclusión social y segregación espacial, en lo que compete a la conexión y relación de los habitantes con el territorio, así como el deterioro de la calidad de vida y el hábitat de los mismos.

En algunos países, como en Uruguay luego de la crisis económica de 2003, se ha observado un cambio cualitativo en la población de los asentamientos. Se ha detectado un aumento en el nivel de educación formal media de los/as jefes de hogar y una mayor inserción de su población en el mercado laboral, aunque el empleo sea de muy baja calidad. Una gran cantidad de habitantes son antiguos inquilinos que no pudieron "soportar" los gastos de la vivienda [22], o mejor dicho de la ciudad formal (con lo que esto implica: gastos de alquiler, servicios, transporte, etc.). Un alto porcentaje de población de asentamientos cuenta en promedio con ingresos en comparación con mediciones previas que indicaban que los habitantes no participaban en el mercado laboral. Sin duda las condiciones de vida en los asentamientos son inaceptables, a pesar de la cierta mejora, en algunos casos, en la calidad de las viviendas. [23]

Para muchas mujeres y hombres vivir en asentamientos pasa a ser una opción de subsistencia ya que el individuo o familia vive en peores condiciones en términos habitacionales, pero puede acceder a una mayor canasta de bienes de consumo y también a ciertos servicios públicos. Mientras que en el mercado formal de la vivienda, el individuo o familia accede a una casa menos precaria a costo de invertir mayor porcentaje del ingreso para la vivienda y los servicios, limitando el acceso a ciertos bienes de consumo. [24]

La ocupación de viviendas abandonadas o terrenos desocupados puede resultar así una elección entre pocas opciones. Sin embargo, estos ocupantes plantean que no son comprendidos ni por el resto de los habitantes de la ciudad ni por los hacedores de

política pública y resulta difícil entablar mecanismos que favorezcan su inclusión social.

El enfoque de derechos en las políticas públicas

Las ciudades se han vuelto demasiado caras para los habitantes de menores ingresos; en la mayoría de los países en vías de desarrollo, el mercado regula los precios de la tierra y de los alquileres y no hay casi opciones (o son muy pocas) de pagos por franjas de ingreso dentro de la ciudad. Los grupos más vulnerables son aquellos que terminan sujetos de esta fuerza centrífuga que expulsa a los habitantes de menos recursos a los suburbios de las ciudades.

Dentro del set de políticas habitacionales implementadas por los gobiernos, muchos países latinoamericanos han llevado a cabo programas para la regularización de asentamientos irregulares. Frecuentemente con líneas de financiamiento internacional estos programas tienen como objetivo dotar con una serie de servicios básicos (que varían según los países) a nivel de infraestructura comunitaria, así como servicios para la vivienda en sí misma y efectuar la titulación de las viviendas.

En muchos casos, estos asentamientos, son consecuencia directa de la dificultad de pago de la vida integrada en la ciudad “servida” (llámese a la trama urbana que cuenta con los servicios básicos). Cabe destacar, que en ciertos casos, esta imposibilidad de pago se debe al propio efecto que obras o políticas que los gobiernos llevan a cabo (gobiernos centrales o locales). Tal es el caso de los proyectos de desarrollo que captan inversiones o eventos para promocionar las ciudades en el marco del turismo, o de actividades sociales, deportivas o económicas.

Se pueden citar casos emblemáticos de proyectos de promoción que han tenido un fuerte impacto en el acceso a la vivienda de los habitantes de las ciudades, provocando un corrimiento o desplazamiento de los habitantes más pobres de los barrios promocionados debido a la especulación inmobiliaria. El correlativo aumento de precios del suelo y de los bienes y servicios imposibilitan a los habitantes de quedarse en las zonas.

En la investigación llevada a cabo por el Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE)^[25] se toman como casos de estudios ciudades anfitrionas de Juegos Olímpicos tales como Seúl, Barcelona, Atlanta, Sydney, Atenas y Beijing. Este estudio analiza el impacto que los mismos tienen sobre el Derecho a la Vivienda adecuada. COHRE plantea que en variados casos los mega-eventos como las Olimpiadas o las Exposiciones Universales son utilizados como aceleradores de políticas de crecimiento basadas en el desarrollo turístico, que tienen como consecuencia el desplazamiento de los sectores sociales más desfavorecidos, que van de la mano de procesos de “recuperación” y especulación de espacios considerados marginados. Si bien estos casos no incluyen ciudades de América Latina, es de gran relevancia la promoción que nuestros países efectúan en materia de turismo a sitios patrimoniales (véase ciudades históricas o la recuperación de centros históricos) o emprendimientos turísticos (rurales o costeros), así como la promoción de eventos o proyectos de desarrollo de mediana y gran escala.

Cabe destacar pues, el impacto significativo en el goce del derecho a la vivienda que significa la promoción o auspicio de estos eventos por parte de las autoridades. En la mayoría de los casos no existen evaluaciones de estos impactos o resultados en clave de derechos humanos, es decir frecuentemente los resultados se miden en términos económicos o de crecimiento de consumo, comercio, etc. Pocas veces se evalúan los impactos en la vida de la gente que ya no está en el sitio. Por ejemplo la variable discriminación y acceso universal a los proyectos y derecho a permanecer en la zona, no aparecen frecuentemente en el análisis. Asimismo, la cantidad de desplazados o tasa de recambio habitacional está visualizada en general como un factor positivo para la zona, puesto que muchos de estos proyectos “revalorizan” el precio del suelo y cambian habitantes de capacidad económica baja y áreas tugurizadas por construcciones para la clase media alta. Las redes sociales, las cercanías a los trabajos o lugares donde se

ganan la vida los antiguos habitantes y las nuevas condiciones habitacionales de los mismos difícilmente entran en la ecuación de la “gentrificación” [26] de las ciudades.

La paradoja de estas políticas de recalificación urbana se manifiesta en que por un lado se promueven estos programas o eventos, y por otro se llevan a cabo medidas paliativas o de mejoramiento del hábitat de las personas que no acceden a estas zonas, o simplemente debieron abandonarlas por falta de poder de pago. Sería muy significativo tanto desde el punto de vista económico como de cumplimiento de los DDHH evaluar la posibilidad que estos habitantes no tuvieran que abandonar las zonas “recalificadas” y realizar programas inclusivos donde puedan cohabitar sectores de ingresos variados.

En otros casos, por ejemplo inmigrantes internos (de otras ciudades o migración rural) o extranjeros ni siquiera acceden a las zonas céntricas o servidas de la ciudad, ya que es relevante la cantidad de casos que por falta de políticas (o de información sobre las mismas de existir), falta de documentación adecuada quedan excluidos de las opciones de políticas de vivienda (véase acceso a viviendas, acceso a subsidios para alquileres, y otros programas).

Un factor fundamental para el abordaje de políticas y programas con un enfoque de derechos humanos resulta el respetar y promover el derecho a la información y a la consulta. La promoción de intervenciones del Estado en materia de vivienda, recalificación urbana y “creación de ciudad” así como los planes para promover el acceso a la vivienda rural deben tener en cuenta a los habitantes de la zona y darles la posibilidad de participación, legítima y genuina: es decir, que exista una participación representativa de los involucrados (con especial hincapié en los mecanismos para que se realice dicha participación) y que la misma tenga frutos y sea tomada en cuenta a la hora del diseño, implementación y evaluación de las políticas. Algunos autores incluso plantean la necesidad de incorporar al concepto de ciudadanía, el concepto de condiciones para el ejercicio de capacidades y la participación. La participación efectiva de los protagonistas legitima las políticas y permite que éstos las adopten y hagan propias las políticas.

Si bien cada vez más las políticas cuentan con módulos de participación ciudadana y de consulta, muchas veces éstas se llevan a cabo luego que la mayoría de las negociaciones se han realizado. Es decir, que los planes de desarrollo urbano ya tienen un “mejor destino” para áreas, zonas o barrios de las ciudades, o que los inversores ya están en tratativas con los gobiernos para llevar a cabo un emprendimiento. También resulta relevante, que cuanto más jerarquía cuente el acuerdo, cuanto más encima en la cúpula de poder y toma de decisiones haya llegado el acuerdo, más difícil será revertir el proceso. Sin embargo, son en estos casos de negociación a alto nivel que los resultados de las posibles negociaciones de los vecinos o grupos en cuestión suelen tener mejores frutos.

¿Significa esto que se está participando en la política pública? Desde un punto de vista de reparto de las ganancias se puede entender que se han “desbordado” ciertos beneficios. Sin embargo, desde el punto de vista urbano o habitacional, en muchos casos estas negociaciones han sido sujetas de lo que se ha llamado “acoso inmobiliario”. Este fenómeno no solo atañe a los grupos más vulnerables, quienes sin duda están más proclives a vivirlo, sino también a sectores de población que por la excesiva especulación urbana, son « inducidos » por la vía de los hechos o factores indirectos a mudarse de barrio o de zona por los altos costos que el suelo adquiere. [27]

Desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos, y tal como se ha enumerado anteriormente cuáles son las obligaciones del Estado en materia de su cumplimiento, no existen dudas que la obligación de favorecer y promocionar el acceso a la vivienda no debe ser entendida solo como la construcción por parte de los gobiernos de viviendas gratuitas, el gobierno debe hacer su mayor esfuerzo por todos los medios posibles para garantizar el acceso a recursos, medios y mecanismos que permitan vivir en una vivienda digna teniendo en cuenta sus componentes anteriormente descritos. Entre estos mecanismos, deben incluirse los mecanismos de participación en el

desarrollo estratégico y urbano de la ciudad; así como el poder contar con instrumentos de control, tanto del precio del suelo como el de la vivienda (compra y alquiler de la misma) para poder garantizar el acceso y permanencia de todos en una vivienda digna.

La estrecha vinculación entre DDHH y democracia

Tal como hemos argumentado, los instrumentos internacionales consagran los derechos humanos, resultados de luchas y procesos sociales muy fuertes, inacabados y abiertos. Para la realización de los derechos humanos es fundamental poder contar no solo con la posibilidad de expresión y participación sino también contar con las instancias para que esta participación sea efectiva y escuchada. Ciertamente numerosos autores hablan de la estrecha vinculación de la participación, diálogo y ciudadanía activa en la democracia como una vía efectiva para el cumplimiento de los derechos humanos.

La estabilidad de las democracias de América Latina está fuertemente vinculada al goce de los DESC, y sin duda en estrecha relación con el goce de los derechos civiles y políticos. Si tomamos a la pobreza como una violación múltiple y simultánea de los derechos humanos [28], donde la vivienda es un factor clave, en graves crisis de pobreza, falta de acceso a alimentos, graves epidemias de salud, o situaciones de crisis humanitarias, o donde existen graves violaciones a los derechos sociales de los individuos, la institucionalidad democrática se ve afectada seriamente y es mucho más proclive el surgimiento de regímenes autoritarios o basados en la violencia.

La participación y el diálogo, así como la discusión de las prioridades en las estrategias para el cumplimiento de los derechos humanos, amparados en el PIDESC, se hacen fundamentales a la hora de discutir sobre la participación democrática. [29]

Ciertamente las políticas públicas con enfoque de derechos contribuyen al fortalecimiento de la ciudadanía y de la democracia amplia y representativa. El enfoque tradicional de las políticas públicas ha estado vinculado con un sistema fraccionado y aislado donde por un lado, tomadores de decisiones diseñan políticas y programas destinados a alcanzar a “objetivos”; y por otro lado, el grupo objetivo o “beneficiario” recibe las prestaciones a cambio de diferentes pagos o retribuciones dependiendo el caso. Incluir el enfoque de derechos humanos desde el abordaje y diseño de políticas públicas implica, entre otras muchas dimensiones, poder virar del concepto de “beneficiario” hacia el concepto de “sujeto” que esta capacitado desde su experiencia de vida para determinar cuáles son los elementos fundamentales que debe alcanzar dicha política.

Otro elemento fundamental dentro del proceso es la evaluación, y la participación efectiva dentro de la evaluación. De hecho, estos criterios hacen más eficiente el control ciudadano y la transparencia así como la participación de la sociedad civil. Abramovich (et al) nos plantea *“El lenguaje de los derechos, señalan, no nos dice mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí puede decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brinda un marco de conceptos que debe guiar el proceso para su formulación, su implementación y su evaluación”*. [30]

Resulta fundamental en la implementación de las políticas públicas con este enfoque, poder contar con procesos que integren desde el diseño, implementación y evaluación, la perspectiva de derechos humanos. De esta manera se podrá evaluar la forma en que positivamente un programa impacta, a la vez que permite evaluar la realización inmediata o progresiva de un derecho, así como verificar si la implementación de un cierto programa no ha afectado la realización de otros derechos, o en qué medida existe coordinación entre las diferentes competencias a cargo de un programa.

La capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas que tiene el abordaje de las políticas públicas desde los derechos humanos contribuye al fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de esos derechos en los diferentes espacios nacionales. Como corolario esto retroalimenta y contribuye al fortalecimiento de la ciudadanía.

[1] Arquitecta uruguaya. En el año 2007 trabajó en Ginebra en la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH de la ONU dentro del equipo asesor de los relatores especiales, con el entonces Relator Especial para la vivienda adecuada, Miloon Kothari. Parte del Secretariado internacional de Social Watch de 1997 a 2007. Actualmente cursa la última etapa del postgrado de especialización en Políticas Públicas y DESC, dictado por la Fundación Henry Dunant América Latina, Chile.

e-mail:gracedede@gmail.com

[2] Gerardo Pisarello profundiza en la distinción entre las necesidades y derechos y el marco jurídico en su libro *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*, Observatorio DESC, ICARIA, Barcelona España 2003.

[3] Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

[4] Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

[5] Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

[6] Carmen Rosa Villa, Representante regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Seminario Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Defensores de los Derechos Humanos, Argentina 2006.

[7] Convención Internacional para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de 1990 y la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006.

[8] Andrés Solimano *Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales*, Revista de la CEPAL, N° 87, 2005, pags. 45-60.

[9] Victor Abramovich y Laura C. Pautassi, *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. 2006 Ponencia presentada en el Seminario "Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad", Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006. (Mimeo)

[10] Ibid nota 2.

[11] La Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados, aprobada por la Asamblea General en su resolución 429 (V) de 28 de julio de 1951, entró en vigor el 22 de abril de 1954.

[12] Por mayor información de los diferentes instrumentos internacionales que consagran el derecho a la vivienda, ver *Folleto Informativo No.21 -El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm. Un análisis exhaustivo de la vinculación de estos instrumentos y el derecho a la vivienda se encuentra disponible en: *Derecho Humano a la Vivienda Adecuada, Marco Teórico - Metodológico Básico*, Programa Venezolano de Educación -Acción en Derechos Humanos (Provea) 2005, <http://www.derechos.org.ve/publicaciones/marcos/Vivienda.pdf>

[13] Definición del derecho a la vivienda adecuada elaborada por el Relator Especial por el derecho a la vivienda adecuada. Más información en: <http://www.unhchr.ch/housing/>

[14] Las Observaciones Generales de los Órganos de Vigilancia de los Tratados son interpretaciones del contenido de los derechos que se consagran en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que permiten identificar medidas para una implementación adecuada de los mismos. Existen dos observaciones con respecto al derecho a la vivienda específicamente: la número 4 y la número 7. La lista completa de observaciones se encuentra disponible en: <http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>

[15] ONU-HABITAT, [http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/EGM final report 4 Dec 02.pdf](http://www.unhabitat.org/programmes/guo/documents/EGM%20final%20report%204%20Dec%2002.pdf)

[16] Elizabeth D. Gibbons, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a la herramienta. Capítulo Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. México: Plaza y Valdez, 2006.

[17] Con la finalidad de identificar los obstáculos que impiden a las mujeres disfrutar del derecho a una vivienda adecuada el Relator Especial de Naciones Unidas para la Vivienda promovió ocho Consultas en diferentes regiones del mundo. En estos encuentros se detectó que la problemática habitacional de las mujeres es similar en los distintos contextos y culturas. La problemática ha sido recogida en tres documentos presentado a la antigua Comisión de DDHH de la ONU. Por mayor información: <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>

[18] Según la Organización Internacional para el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos (COHRE) casi una tercera parte de las mujeres del mundo no disponen de alojamiento o viven en una vivienda inadecuada. En este mismo sentido, COHRE señala que aunque las mujeres trabajan dos terceras partes del total de horas trabajadas en el mundo, tienen menos del 1% de la propiedad mundial. Finalmente, según Naciones Unidas las mujeres y los niños constituyen el 80% de los 50 millones de personas refugiadas desplazadas.

[19] *Folleto Informativo No.21 -El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada*, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm

[20] Síntesis realizada a partir de la información publicada en Folleto Informativo No.21 -El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm

[21] Naciones Unidas, A/HRC/7/16. Febrero 2008

[22] Notese que dentro de los componentes que definen al derecho a la vivienda digna, se encuentra el de gastos soportables. Ver Observación General N° 4.

[23] Dede Graciela, Larrosa Ivahanna, *Derechos Humanos en Uruguay –Informe 2006, Vivienda: componente de la dignidad humana*. Montevideo, SERPAJ, 2006
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/hoy/index.php?id=2366&canal=Articulos&secciontxt=1&ghoy=0009>

[24] Ibid

[25] COHRE, *Fair play for housing rights; Mega-Events, Olympic Games and Housing Rights : opportunities for the olympic movement and others*. COHRE, 2007, Ginebra, Suiza.
<http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE%27s%20Olympics%20Report.pdf>

[26] En español se han usado distintas expresiones para denominar el fenómeno como "recualificación social", "aburguesamiento", "aristocratización", y "elitización residencial". Luz Marina García Herrera, *Elitización: Propuesta en español para el término Gentrificación*. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-332.htm>

[27] Por una profundización sobre el tema, en especial en España, ver Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Misión a España. A/HRC/7/16/Add.2. 7 de febrero de 2008.

[28] Social Watch, *El derecho a no ser pobre*. Cuadernos Ocasionales de, 2006. www.socialwatch.org

[29] Ibid nota 8.

[30] Ibid

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec