



“La vivienda: regresar a lo fundamental”

Comentario de Clara Jusidman a la ponencia de Rosa María Rubalcaba

Ciudad Universitaria, 20 de noviembre de 2013

Este comentario intenta contribuir a aclarar qué sería fundamental en materia de vivienda desde la óptica de los derechos humanos económicos, sociales y culturales y cómo acotarlo para avanzar hacia la construcción de un nuevo modelo de Estado de Bienestar. Se trata como lo señalan los términos de referencia del diálogo a que hemos sido convocados de ir más allá de la definición de umbrales mínimos para medir carencias, mismos que al convertirse en indicadores específicos terminan por transformarse en las metas de los programas de gobierno. Sin embargo, esos umbrales mínimos más que representar lo que verdaderamente sería en este caso una vivienda adecuada, derivan de las estadísticas disponibles en los sistemas de información a niveles geográficos desagregados. Es decir, resultan de las variables que son más fáciles de capturar en los cuestionarios que se utilizan en los censos de población y vivienda.

El objetivo de los programas sociales se transforma entonces no en asegurar el derecho de toda persona “a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte” como define al derecho a una vivienda adecuada el Comité de las Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino en abatir los indicadores considerados ahora por CONEVAL para medir carencias en materia de vivienda, mismos que esencialmente refieren al hacinamiento, a las condiciones materiales de la misma y a los servicios que tienen disponibles (agua, drenaje, electricidad, etc.)

En este comentario incluyo además una breve reflexión sobre que tendría que hacerse en el campo de las políticas públicas para empezar a revertir lo que se ha acumulado a lo largo de los años en violaciones al derecho a una vivienda adecuada por el Estado Mexicano, afectando a millones de personas y familias.

El Comité de Naciones Unidas mencionado considera que **una vivienda adecuada debe brindar más que cuatro paredes y un techo y yo añadiría más que acceso a servicios e instalaciones**. Deben satisfacerse varias condiciones para que una forma particular de vivienda pueda considerarse que constituye “vivienda adecuada”. Así, debe reunir *como mínimo* los siguientes criterios¹:

La seguridad de la tenencia: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no cuentan con cierta medida de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas. La seguridad en la tenencia, que es la piedra angular en el derecho a una vivienda adecuada, puede adoptar diversas formas entre ellas el alojamiento de alquiler, las viviendas cooperativas, los arrendamientos, la ocupación por los propietarios, el alojamiento de emergencia y los asentamientos improvisados. Como tal, no está limitada al otorgamiento de un título jurídico formal².

Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura: la vivienda no es adecuada si sus ocupantes no tienen agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.

¹ Organización de las Naciones Unidas, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).

² Naciones Unidas, Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos, Convenios y pactos internacionales, El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, Folleto Informativo No.21,

INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440

Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: incide@incidesocial.org, incidesocialac@yahoo.com.mx, Web: www.incidesocial.org

Facebook: Incide Iniciativa Ciudadana Twitter: @INCIDE_Social



Asequibilidad: la vivienda no es adecuada si su costo pone en peligro o dificulta el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes.

Habitabilidad: la vivienda no es adecuada si no garantiza seguridad física o no proporciona espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.

Accesibilidad: la vivienda no es adecuada si no se toman en consideración las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

Ubicación: la vivienda no es adecuada si no ofrece acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales, o si está ubicada en zonas contaminadas o peligrosas.

Adecuación cultural: la vivienda no es adecuada si no toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural.

El derecho a una vivienda adecuada abarca libertades. Estas *libertades* incluyen en particular:

La protección contra el desalojo forzoso y la destrucción y demolición arbitrarias del hogar;

El derecho de ser libre de injerencias arbitrarias en el hogar, la privacidad y la familia; y

El derecho de elegir la residencia y determinar dónde vivir y el derecho a la libertad de circulación.

Este derecho contiene otros derechos. Entre ellos figuran:

La seguridad de la tenencia;

La restitución de la vivienda, la tierra y el patrimonio;

El acceso no discriminatorio y en igualdad de condiciones a una vivienda adecuada;

La participación en la adopción de decisiones vinculadas con la vivienda en el plano nacional y en la comunidad.

A partir de estos conceptos los indicadores para verificar en qué medida se encuentra realizado el derecho a la vivienda adecuada tendrían que abarcar aspectos tan esenciales como saber si la vivienda se encuentra ubicada en un lugar seguro frente a riesgos de tipo ambiental o peligros de contaminación, o si tiene cercanía a oportunidades de empleo, a servicios escolares, de abastecimiento y de salud; si tiene un tamaño adecuado que brinde espacio suficiente para llevar a cabo la vida con privacidad y en forma pacífica y digna de todos sus integrantes e incluso si tiene opciones para ser ampliada teniendo en cuenta el ciclo de vida de las familias; si tiene seguridad en la tenencia y si es adecuada culturalmente a las personas que la ocupan y si su costo no atenta contra la realización de otros derechos.

Las políticas y programas de vivienda de los gobiernos en México desde hace al menos quince años atentan contra el derecho a la vivienda adecuada de la población pues más que procurar proteger, respetar y garantizar ese derecho han visto en la producción de vivienda una actividad para promover negocios privados muy lucrativos que han convertido a la vivienda en una mercancía más. Así también el apoyo a los grandes proyectos de vivienda se mira en el mejor de los casos, como una opción para obtener ingresos para los gobiernos municipales y en el peor de estos para generar ganancias ilícitas para los funcionarios públicos que controlan los usos del suelo y otorgan las licencias de construcción.

Examinemos sólo algunas de las violaciones a los atributos que deberían tener las viviendas adecuadas a la luz de los resultados de esas políticas:

INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440
Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: incide@incidesocial.org, incidesocialac@yahoo.com.mx, Web: www.incidesocial.org
Facebook: Incide Iniciativa Ciudadana Twitter: @INCIDE_Social



Por cuanto a su **ubicación** hay tres aspectos a destacar:

Miles de viviendas han sido construidas desde hace muchos años, con anuencia y a veces complicidad de servidores públicos, en zonas de alto riesgo ante contingencias naturales. Esto se ha puesto en evidencia, particularmente en meses recientes, con las catástrofes naturales vividas y que son cada vez más frecuentes. Hay pérdidas de vidas, de patrimonio y de infraestructura.

Asimismo, cientos de nuevos desarrollos de vivienda han sido ubicados a varios kilómetros de las ciudades sin acceso a servicios educativos, de salud o de abasto, mucho menos a oportunidades de empleo, con vialidades internas sumamente angostas y dependiendo de vialidades primarias previamente construidas y que llegan a congestionarse y convertirse en espacios de alto riesgo y conflicto. Con mucha frecuencia, los gobiernos municipales no cuentan con los recursos suficientes para ofrecerles seguridad, alumbrado, recolección de basura y abasto seguro de agua.

En tercer lugar, la eliminación de cinturones ejidales de las ciudades a partir de los cambios al artículo 27 constitucional ha facilitado un descontrolado crecimiento horizontal de las ciudades y abonado a la especulación de la tierra. La extensión de las ciudades en México crece a tasas más elevadas que el aumento de sus habitantes, con importantes consecuencias en el derecho a un nivel adecuado de vida, (donde está comprendido el derecho a la vivienda adecuada en el PIDESC), debido al aumento de los tiempos y los costos de traslado, las tensiones por el congestionamiento vial y del transporte público y el aumento de la inseguridad y de los accidentes de tránsito.

En documentos oficiales recientes se ha reconocido el grave error cometido en los últimos años autorizando y apoyando con créditos proyectos de vivienda donde no hay ciudad³.

Por cuanto a su **habitabilidad** los nuevos desarrollos inmobiliarios incluyen viviendas incluso de tan sólo 24 o 30 metros cuadrados como ocurre en Aguascalientes, sin posibilidad de crecimiento por lo pequeño de los predios o por encontrarse en edificios multifamiliares.

En la actualidad el hacinamiento normalmente calculado con respecto a cada vivienda individual tiene una nueva modalidad que se refiere al gran número de viviendas que se construyen en los predios desarrollados. Ese número es calculado mediante programas de computadora que estiman el máximo número de viviendas que pueden construirse con el menor costo y la mayor ganancia, en el número de metros disponibles. Aún en desarrollos inmobiliarios para sectores medios, la gran cantidad de personas y familias que se conglomeran dentro de ellos tienen efectos nocivos en la convivencia, en el desarrollo y en la salud mental de las mismas.

Respecto de la seguridad en la tenencia, miles de personas que han adquirido viviendas en los nuevos desarrollos no han recibido sus títulos de propiedad y por lo que refiere a la accesibilidad, como lo señala la Dra. Rubalcaba en su ponencia, para 2010 había cerca de 5 millones de viviendas abandonadas muchas de ellas en los nuevos desarrollos inmobiliarios debido a los altos costos de la unidad y del crédito, a los elevados gastos en traslado, a lo que se suman deficiencias de habitabilidad por la mala calidad de las construcciones, su ubicación en zonas de riesgo y la falta de acceso a servicios.

³ Sociedad Hipotecaria Federal, Centro de Investigación y Documentación de la Casa, A. C. (CIDOC), Estado actual de la vivienda en México 2012, México, SHF.



El derecho a una vivienda adecuada no exige que el Estado construya viviendas para toda la población y que las personas carentes de vivienda puedan pedírsela automáticamente. Este derecho comprende las medidas necesarias para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, garantizar la seguridad de la tenencia para todos y asegurar que la vivienda de todas las personas sea adecuada⁴.

El gobierno en lugar de ser proveedor directo de todas las viviendas requeridas puede adoptar una estrategia donde se convierta en un facilitador de las actividades de todos los participantes en la producción y mejora de viviendas. Ese es el papel que ha asumido el Estado Mexicano desde los años noventa⁵ pero su objetivo no se ha centrado en la realización del derecho a una vivienda adecuada para la población, sino como ya señalé en fundamentalmente promover un sector de la economía y la generación de utilidades al sector privado. Así lo detectó y denunció Miloon Kothari exrelator especial sobre el derecho a la vivienda adecuada de Naciones Unidas⁶. Tal vez en ciertas etapas de la historia contemporánea, el interés estaba en generar suficientes viviendas para superar el rezago habitacional, pero aún eso no significa que se hayan construido viviendas adecuadas en los términos señalados.

Por el contrario el Gobierno Mexicano ha sido omiso en el cumplimiento de una de sus tres obligaciones principales al ser parte de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la que se refiere a la obligación de proteger que consiste en impedir la injerencia de terceros en el derecho a una vivienda adecuada. Para el efecto debe adoptar legislación y otras medidas pertinentes para cerciorarse de que los actores privados (propietarios, desarrolladoras inmobiliarias, propietarios de tierras, empresas constructoras) cumplan con las normas relativas a derechos humanos y en este caso el derecho a la vivienda adecuada. Los gobiernos deben entre otras cosas, reglamentar los mercados de la vivienda y de los arrendamientos, garantizar que los agentes financieros concedan créditos para la vivienda sin discriminación y en condiciones financieras que no afecten la satisfacción de otras necesidades fundamentales de los usuarios de los créditos, asegurar que las mujeres tengan acceso a los créditos sin discriminación así como a la posibilidad de heredar las viviendas, las tierras y las propiedades, que los propietarios de vivienda no discriminen contra ciertos grupos y velar para que los actores privados no lleven a cabo desalojos⁷.

Ante la obligación del Estado Mexicano de proteger la realización del derecho a la vivienda adecuada está también el no permitir desarrollos en terrenos riesgosos, el vigilar la habitabilidad de las construcciones, el que las viviendas se integren y construyan ciudad y existan facilidades para realizar la vida con dignidad y el asegurar la tenencia de las viviendas.

Propuestas

En la actualidad debe haber un inventario de viviendas en todo el territorio nacional superior a 29 millones, a partir de lo que señala la Dra. Rubalcaba en su ponencia. Desde el enfoque de Derechos Humanos habría que preguntarse ¿Cuántas de esas viviendas cumplen las condiciones señaladas anteriormente para ser consideradas como viviendas adecuadas y qué tendríamos que hacer para en su caso, transformarlas en tales?

⁴ *Ibidem*. El derecho humano a una vivienda adecuada. p. 6

⁵ Hasta la década de los ochenta, el eje de la política de vivienda había sido la intervención directa del Estado en la construcción y financiamiento de vivienda y aplicación de subsidios indirectos, con tasas de interés menores a las del mercado. En la primera mitad de la década de los noventa, se inició la consolidación de los organismos nacionales de vivienda como entes eminentemente financieros.

⁶ Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, Adición visita a México (4 a 15 de marzo), Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/5 Add.3, 27 de marzo de 2003.

⁷ *Ibidem*. El derecho humano a una vivienda adecuada. p. 36.

INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440
Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: incide@incidesocial.org, incidesocialac@yahoo.com.mx, Web: www.incidesocial.org
Facebook: Incide Iniciativa Ciudadana Twitter: @INCIDE_Social



Algo que me parece indispensable y urgente es revisar la ubicación de viviendas en el mapa de riesgos ambientales de todo el país y poner en práctica un programa de traslado de población hacia viviendas en terrenos más seguros a fin de minimizar las pérdidas de vidas y proteger la integridad de las personas, así como su patrimonio ante eventuales catástrofes naturales.

Otra acción consistiría en verificar la situación de la seguridad de la tenencia de las viviendas obligando a la expedición de títulos de propiedad, contratos de arrendamiento o de uso, títulos de participación en esquemas cooperativos, etc.

Desarrollar y avanzar en programas de acceso a servicios de infraestructura y urbanos como: agua, desalojo adecuado de residuos, energía y combustible dentro de las viviendas y de alumbrado, vialidades, servicios de seguridad y recolección de basura, escuelas, estancias infantiles, servicios de salud y de abasto en su entorno cercano.

Dados los niveles de violencia en el país parecería necesario el desarrollo de un mapa de riesgos de la vivienda por hacinamiento en su interior o en su entorno, por mala calidad de las construcciones, por falta de mantenimiento de éstas, por deterioro en las relaciones sociales e incremento en la inseguridad y la violencia, a fin de diseñar y llevar a cabo un programa de mediano y largo plazos de disminución de riesgos y prevención situacional de las violencias.

Asimismo, es necesario el desarrollo de programas de construcción de tejido social y de prevención social de las violencias con perspectiva de seguridad humana en los desarrollos inmobiliarios y colonias con medianos y altos niveles de inseguridad, incluyendo opciones productivas y de empleo. Se trata de desestructurar la violencia generada por la irresponsabilidad social derivada de la codicia de los desarrolladores inmobiliarios y por las omisiones del Estado mexicano. En los nuevos desarrollos de vivienda suelen reunirse familias y personas de muy diverso origen territorial, cultural y educativo y con frecuencia esa diversidad deriva en situaciones conflictivas y violentas por lo que sería necesario llevar a cabo programas de acercamiento, encuentro y diálogo para una convivencia pacífica y respetuosa.

Otra pregunta desde el enfoque de derechos humanos sería ¿Qué medidas administrativas, legislativas y presupuestales debe adoptar el Estado Mexicano para que los desarrollos futuros de vivienda cumplan con los atributos que les den el carácter de viviendas adecuadas a fin de garantizar el derecho humano respectivo?

En este sentido es necesario recuperar el ejercicio de planeación urbana que permita hacer previsiones sobre las necesidades futuras de vivienda, de servicios urbanos y sociales, de conectividad y de suelo para desarrollarlas. Esto incluiría la reconversión y redensificación de algunos territorios, el uso de terrenos baldíos en zonas urbanas y limitar la expansión horizontal de las ciudades y la segregación urbana por niveles socioeconómicos, así como alentar los usos combinados del suelo.

Revisar la legislación y la institucionalidad relacionada con la ocupación del territorio y adoptar medidas de regulación de los mercados de vivienda y de tierras. En particular es necesario eliminar la discrecionalidad y la corrupción en materia de usos del suelo para y ajustar el otorgamiento de licencias de construcción a los planes de desarrollo urbano por ciudad o localidad.

INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440
Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: incide@incidesocial.org, incidesocialac@yahoo.com.mx, Web: www.incidesocial.org
Facebook: Incide Iniciativa Ciudadana Twitter: @INCIDE_Social



Formular normas o protocolos para la revisión y en su caso aprobación de proyectos de nuevos desarrollos de vivienda de acuerdo a criterios de seguridad humana y respeto a los derechos humanos⁸.

Todo lo anterior tiene como requisito la recuperación de nuestro derecho al Estado, un Estado que coloque los derechos de todas las personas por encima del interés de los negocios, de la concentración del poder y del enriquecimiento de las clases dominantes; un Estado que sea empático con los problemas y dolores de las poblaciones subordinadas y que sea capaz de gobernar para todos y todas.

La tarea pendiente en materia de derechos sociales me parece que pasa por la reconstrucción de un Estado que pueda proveer de manera progresiva, sin discriminación y utilizando el máximo de recursos posibles, suficientes bienes y servicios sociales accesibles económica y físicamente, de calidad y culturalmente asequibles a las poblaciones que no puedan hacerlo por sí mismas y que garantice que cuando esos bienes y servicios sean ofrecidos por terceros sin costo o a través del mercado, que sus atributos cumplan con los establecidos en los instrumentos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos. Asimismo debe respetar las posibilidades que tengan las personas para resolver sus requerimientos para la vida por sí mismas.

⁸ Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C., Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer y Centro de Investigaciones en Antropología Social (2011). Estudio para elaborar un protocolo sobre el impacto social y seguridad ciudadana de proyectos de desarrollo urbano.

INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440
Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: incide@incidesocial.org, incidesocialac@yahoo.com.mx, Web: www.incidesocial.org
Facebook: Incide Iniciativa Ciudadana Twitter: @INCIDE_Social



BIBLIOGRAFIA

Organización de las Naciones Unidas, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales , Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991). Disponible en: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>

Naciones Unidas, Fuentes jurídicas del derecho a una vivienda adecuada en el marco de las normas internacionales sobre derechos humanos, Convenios y pactos internacionales, El Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, Folleto Informativo No.21, Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs21_sp.htm#fuentesjuridicasdelderechoaunaviviendaadecuada

Sociedad Hipotecaria Federal y Centro de Investigación y Documentación de la Casa (2012), Estado actual de la vivienda en México 2012, México, SHF. Disponible en: <http://www.shf.gob.mx/estadisticas/costoanualtotal/CAT2010/Documents/Entrega%202012.pdf>

Naciones Unidas, Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado; Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación, Sr. Miloon Kothari, Adición visita a México (4 a 15 de marzo), Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/5 Add.3, 27 de marzo de 2003. Disponible en: http://www.observatoriopoliticasocial.org/index.php?option=com_content&view=article&id=780&Itemid=373#sthash.5xij2Kv3.dpuf

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C., Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer y Centro de Investigaciones en Antropología Social (2011). Estudio para elaborar un protocolo sobre el impacto social y seguridad ciudadana de proyectos de desarrollo urbano. Disponible en: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/archivos/pdf/Estudio-para-elaborar-un-protocolo-sobre-el-impacto-social-FINAL.pdf>

INICIATIVA CIUDADANA Y DESARROLLO SOCIAL, INCIDE SOCIAL, A.C.

Hilario Pérez de León No. 80, Col. Niños Héroes de Chapultepec, Benito Juárez, México D. F., 03440
Tel. y Fax.: 5590-87-54 E-mail.: incide@incidesocial.org, incidesocialac@yahoo.com.mx, Web: www.incidesocial.org
Facebook: Incide Iniciativa Ciudadana Twitter: @INCIDE_Social