

Sobre el derecho a la vivienda (*)

Alfredo Cilento Sarli

Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción (IDEC)
Universidad Central de Venezuela

El Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) establece:

“1. 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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independiente de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Este artículo deja claro que la “vivienda” es sólo una parte de las condiciones necesarias para el logro de un apropiado nivel de alojamiento y una calidad de vida aceptable según los parámetros de naciones Unidas.

Por su parte, el Artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) precisa:

“1. 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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independiente de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Este artículo deja claro que la “vivienda” es sólo una parte de las condiciones necesarias para el logro de un apropiado nivel de alojamiento y una calidad de vida aceptable según los parámetros de naciones Unidas.

En 1995 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos acogió la Resolución de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, relativa a la Promoción del derecho a una vivienda adecuada. Esta Subcomisión –entre varias consideraciones– señalaba su preocupación porque en el proceso preparatorio de la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul, 1996) “(...) se ha puesto en tela de juicio el derecho humano a una vivienda”. Por lo tanto, entre otros varios llamados, efectúa el siguiente:

(*) Este documento fue presentado en el Seminario “Vivir con dignidad: el derecho humano a una vivienda y un hábitat adecuados”, organizado por PROVEA y celebrado en Caracas entre el 11 y el 15 de julio de 2005. Se reproduce ahora, cuatro años después, por cuanto creemos que mantiene plena vigencia. El autor asistió como Delegado Oficial de la República de Venezuela a las dos Conferencias de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos celebradas en Vancouver (1976) y Estambul (1986).

“6. Insta al Comité Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), que se celebrará en junio de 1996, a que tome plenamente en consideración en su programa, plan de acción y declaración final las opiniones del Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada y las actividades en curso en Naciones Unidas relativas al derecho a la vivienda, y que realice las actividades explícitamente determinadas en relación con el derecho humano a una vivienda adecuada dentro y fuera del contexto de Hábitat II”.

En junio de 1996 se celebró Hábitat II en Estambul. A diferencia de la anterior Conferencia (Hábitat I, celebrada en Vancouver 20 años antes, en 1976), en esta oportunidad los más de 180 países asistentes, entre ellos Venezuela, además de las recomendaciones contenidas en el Plan Global de Acción, suscribieron una serie de compromisos para su cumplimiento. El compromiso firmado por todos los gobiernos asistentes, referido al derecho a la vivienda reza:

Vivienda adecuada para todos

“39. Reafirmamos nuestra determinación de garantizar progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una vivienda adecuada, según lo previsto en los instrumentos internacionales. A este respecto, reconocemos que los gobiernos tienen la obligación de lograr que la población pueda conseguir una vivienda y de proteger y mejorar los vecindarios. Nos comprometemos a alcanzar el objetivo de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de forma equitativa y sostenible, de manera que todos tengan una vivienda adecuada que sea salubre, segura, accesible y asequible y que comprenda servicios, instalaciones y comodidades básicas, y puedan disfrutar de la no discriminación en materia de vivienda y de seguridad jurídica de tenencia. Cumpliremos y promoveremos ese objetivo de modo plenamente acorde con las normas de derechos humanos (Habitat Agenda and Istanbul Declaration, United Nations, DPI/1859/HB/COM-96-25546-March. 1997-20M).

Adicionalmente, según lo discutido en Hábitat II, “Hábitat Adecuado para Todos” tenía la siguiente connotación: “Vivienda adecuada significa mucho más que un techo sobre la cabeza. También significa adecuada privacidad; espacio adecuado; accesibilidad física; adecuada seguridad incluyendo seguridad de tenencia; estabilidad y durabilidad estructural; adecuada iluminación, calefacción y ventilación; adecuada infraestructura básica, como suministro de agua, facilidades sanitarias y de manejo de desperdicios; y ubicación adecuada y accesible en relación con el trabajo y con las facilidades básicas; todo lo cual debe ser obtenible a un costo asequible. La adecuación deberá ser determinada conjuntamente con la gente involucrada, teniendo en cuenta la idea de desarrollo gradual”.

El tema del “derecho a una vivienda adecuada” junto al de los derechos reproductivos de la mujer suscitó las mayores discusiones antes y durante la Conferencia. Pero, es evidente que muy pocos países pueden garantizar a

todos los necesitados una “vivienda adecuada” en los términos descritos en la Agenda de Hábitat II; y los que pueden no tienen presión de la demanda pues el ingreso de las familias les permite acceder a la oferta privada. En Venezuela, por lo contrario, la “penuria habitacional” –como la llamaba Engels– es muy grande y el deterioro del salario real, sumado al desempleo y subempleo, hace imposible a los más necesitados –que son la gran mayoría– acceder a la oferta privada aun cuando fuese fuertemente subsidiada.

En 1999, cuando se discutía la nueva Constitución venezolana, el autor de estas líneas fue consultado sobre la redacción de un artículo relativo al “derecho a la vivienda”, a ser incluido en el texto constitucional. La redacción que propuse fue la siguiente: “Todos tienen derecho a una vivienda sana, segura, accesible y asequible, dotada de agua potable, saneamiento y otros servicios, instalaciones y comodidades básicas. La satisfacción progresiva de ese derecho es una responsabilidad compartida entre los ciudadanos y el Estado en sus distintos ámbitos”.

El texto que finalmente quedó aprobado en la Constitución es el siguiente: “Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de ese derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos”.

Por otra parte, es muy probable que desde que el Gobierno de Venezuela suscribió la Declaración de Hábitat II sean muy pocos los funcionarios, empresarios, periodistas y profesionales venezolanos que tan siquiera hayan leído la Agenda de Hábitat y constatado los compromisos adquiridos por el País, así como los términos de su cumplimiento. Estos compromisos no han estado presentes en ninguno de los improvisados y fracasados planes coyunturales y misiones que se han anunciado desde 1996 hasta hoy. Venezuela ha incumplido todos sus compromisos.

En nuestro caso, mucho hemos insistido en que el derecho a la vivienda no puede ser garantizado sino de manera progresiva y por ende, dada la gravedad de los problemas de alojamiento y el deterioro de las zonas residenciales de todas las ciudades venezolanas, no se puede ofrecer viviendas completas a todos los necesitados. Por ello, entre otras razones, la oferta de construir 270.000 viviendas entre 2005 y 2006 es incumplible. Pensar que se pueda pasar de la producción de unas 40.000 viviendas en dos años, a construir 270.000 en los dos años siguientes es al menos una enorme ingenuidad de funcionarios públicos y empresarios de la construcción. Lo que es peor: la creación de nuevas, mayores y más peligrosas falsas expectativas.

Esa errada visión lleva reiteradamente a plantear el asunto como un problema financiero: podemos construir todas las viviendas que queramos si disponemos de recursos para financiarlas. Pero el quid del asunto no es financiero o de ingeniería financiera. Eso se pudo constatar, entre 1975 y 1982, cuando se colocaron en el mercado la mayor cantidad de recursos hipotecarios de la historia y se construyó en promedio unas 74.000 viviendas por año, suman-

do lo producido por los sectores público y privado, en un momento estelar de funcionamiento del aparato productivo de la construcción, hoy desmantelado. De hecho, todas las obras públicas mayores que en la actualidad se construyen en Venezuela, están a cargo de empresas extranjeras.

La solución al problema de alojamiento de la población va más allá de la simple obtención de un techo, porque las necesidades de las familias son dinámicas: ellas se constituyen, crecen, se amplían, se contraen, modifican sus aspiraciones, se mudan, se trasladan, emigran... Por eso la gente está permanentemente reconstruyendo su hogar, puesto que no puede cambiarlo por otro cada vez que cambian sus necesidades. Por eso también los enormes guarismos inventados del llamado "déficit de viviendas" sólo han servido para hacer ofertas políticas incumplibles, y para que unos pocos empresarios y promotores inmobiliarios hagan algunos negocios con la construcción de seudoviviendas en "cualquier lugar de ninguna parte", creando mayores problemas que los que se han resuelto.

La idea de progresividad que hemos planteado reiteradamente, en numerosos escritos y conferencias, se basa en el hecho de que la gente sabe cómo procurarse un alojamiento adecuado a sus propias necesidades y expectativas y, por lo tanto, lo que debe hacer el Estado es garantizar las condiciones necesarias para esa procura. Esto es:

1. Un plan nacional de urbanización anticipada de tierras con infraestructura y servicios comunales básicos, en operaciones de una escala que permita formular programas de desarrollo urbano de mediano y largo plazo, aumentar la oferta de espacios públicos y contribuir a ordenar el crecimiento de las ciudades, estructurar sus bordes urbanos y disponer de reservas de tierras, tanto para nuevos programas de alojamiento de desarrollo progresivo, como para abordar la reubicación de familias afectadas por desastres naturales o antrópicos.

La construcción de parcelamientos con urbanismo básico, es una solución rápida y práctica para enfrentar el problema de las invasiones, la carencia de alojamiento y, a la vez, incentivar la participación de la propia gente, aprovechando de manera positiva su capacidad de resistencia o resiliencia, en la construcción progresiva de sus hogares, y así bajar las presiones de densificación que pesan sobre los barrios existentes.

Este tipo de programas también abre una gran oportunidad para el rápido desarrollo de pequeñas empresas que generan abundante empleo local. La construcción progresiva de los alojamientos y los servicios abre la posibilidad de iniciar programas en gran escala, pues la inversión inicial es mucho menor que si se tratara de la construcción de viviendas completas. También brinda oportunidad para la participación de empresas constructora privadas en las obras de urbanismo, servicios comunales, e incluso en la construcción de las "protoviviendas" de desarrollo progresivo.

2. Un plan nacional de rehabilitación integral de los barrios pobres urbanos y subsiguiente legalización de la propiedad o tenencia de la tierra de sus ocupantes, con el fin de reducir la infraurbanización y la vulnerabilidad, y mejorar sustancialmente la accesibilidad y los servicios. Está suficientemente probado que este tipo de actuaciones impulsa de manera sostenida el progresivo mejoramiento de las viviendas y su entorno, máxime si se puede contar con la asistencia técnica constructiva, social y legal requerida. Otro elemento revitalizador, que genera un buen proyecto de habilitación urbanística del barrio, es la constitución de micro y pequeñas empresas locales que permiten aumentar la base económica de la comunidad.

3. La recuperación progresiva de las urbanizaciones populares, viviendas en los centros tradicionales e históricos, áreas deprimidas y en general mejoramiento del alojamiento, los servicios y los espacios públicos en la ciudad formal, que tiene una enorme capacidad de reproducción y de oferta de nuevas formas de alojamiento, a partir del stock existente.

4. Otros componentes estratégicos corresponden a una gestión eficiente de los servicios públicos: agua potable, electricidad domiciliaria e iluminación de espacios públicos, servicio de recolección y disposición de basuras, servicio de cloacas, sistema urbano de drenajes y de control de inundaciones y aludes. Una alta prioridad debe ser asignada al ahorro energético y de agua potable, cuyo déficit se pronostica como peligrosamente creciente en el futuro inmediato, debido a su interdependencia.

Como lo hemos señalado también muchas otras veces, todo lo anterior es, definitivamente, materia de mediano y largo plazo y no de improvisados planes y misiones de corto plazo o político-coyunturales, que ignoran el rol de las autoridades locales y las verdaderas necesidades y resiliencia de las comunidades. Para esta reingeniería de la política de alojamiento y de desarrollo urbano se requieren políticas, estrategias y planes concertados que movilicen a toda la sociedad profundizando la democracia política, la descentralización y la ética en todos los ámbitos del poder público, que al mismo tiempo también demanden un mayor sentido de responsabilidad social, ambiental y ética a la empresa privada.