



Escuela de Doctorado de Humanidades y Ciencias Sociales y Jurídicas

Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas

Tesis Doctoral

**Efectividad del derecho a la vivienda en México:
Política pública con perspectiva de Derechos Humanos.**

Tesis para la obtención del grado de doctor presentada por:

Claudia Ruiz Massieu Salinas

Director de tesis: Dr. Federico Castillo Blanco

Granada, 2018

Editor: Universidad de Granada. Tesis Doctorales
Autor: Claudia Ruiz Massieu Salinas
ISBN: 978-84-1306-178-8
URI: <http://hdl.handle.net/10481/55565>

El doctorando / *The doctoral candidate* **Claudia Ruiz Massieu Salinas** y el director de la tesis / *and the supervisor*: **Dr. Federico Castillo Blanco**.

Garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por el doctorando bajo la dirección del director de la tesis y hasta donde nuestro conocimiento alcanza, en la realización del trabajo, se han respetado los derechos de otros autores a ser citados, cuando se han utilizado sus resultados o publicaciones.

Guarantee, by signing this doctoral thesis, that the work has been done by the doctoral candidate under the direction of the supervisor and, as far as our knowledge reaches, in the performance of the work, the rights of other authors to be cited (when their results or publications have been used) have been respected.

Granada, España a 05 de noviembre de 2018.

Director/es de la Tesis

Doctorando

Fdo.: Dr. Federico Castillo Blanco

Fdo.: Claudia Ruiz Massieu Salinas

Índice

Introducción	7
Capítulo I Revisión histórico-conceptual del derecho a la vivienda	14
1.1 Reconstrucción Conceptual de los DESC	15
1.2 Otorgamiento o reconocimiento de los derechos sociales.....	22
1.3 Derecho a la vivienda frente al desarrollo urbano.....	27
1.4 Derecho a la vivienda como derecho fundamental.	31
1.5 Principios de los derechos humanos en el derecho a la vivienda.	35
1.6 Marco conceptual del derecho a la vivienda.	39
Capítulo II. Implementación y justiciabilidad del derecho a la vivienda en México ..	49
1. Marco jurídico del derecho a la vivienda en los ordenamientos mexicanos	49
2. Tratados internacionales sobre normas de derechos humanos: jerarquía dentro del orden jurídico mexicano	57
3. Justiciabilidad de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano	59
4. El derecho a la vivienda en los tratados internacionales.....	61
5. Implementación del derecho a la vivienda en el orden internacional, especial mención de México.....	64
5.1 Seguridad Jurídica.	65
5.2 Habitabilidad	69
5.3. Asequibilidad (financiamiento).....	73
5.4 Adecuación Cultural (situación de grupos vulnerables).	76
6. Casos relevantes sobre el derecho a la vivienda resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	80
Amparo directo en revisión 2441/2014	84
Capítulo III. Derecho a la vivienda en México	88
1. Población objetivo de las políticas de vivienda	88
2. Planeación Nacional.....	91
2.1. Plan Nacional de Desarrollo	93
3. Política Nacional de Vivienda y programas que inciden en la materia	102
3.1 Programas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.....	106
3.1.1. Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo.....	113
3.1.2. Programa de Consolidación de Reservas Urbanas	113
3.2. Programa Nacional de Vivienda	115
3.2.1. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias	123
3.2.2. Programa Habitat	125

3.2.3. Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas (APAZU) y el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS).	127
3.2.4. Financiamiento de vivienda	128
Capítulo IV. Modelos de protección del derecho a la vivienda en otros sistemas jurídicos.....	144
1. Derecho a la vivienda en la Unión Europea.....	144
1.1 España.....	150
a. Legislación	152
Legislación local.....	156
Caso: Cataluña	157
1.1.2. Política pública general en España.....	159
1.1.2. Diagnóstico general en España.....	165
d. Buenas Prácticas	168
1.2 Inglaterra.....	170
a. Legislación	171
b. Política Pública.....	172
c. Diagnóstico.....	173
d. Buenas Prácticas	177
2. Derecho a la vivienda en Latinoamérica.....	178
2.1 Argentina.....	182
a. Legislación	187
b. Política Pública.....	189
c. Diagnóstico.....	192
d. Buenas Prácticas	195
2.2 Uruguay.....	196
a. Legislación.....	198
b. Política Pública.....	199
c. Diagnóstico	202
d. Buenas prácticas.....	204
Capítulo V. Una propuesta de mejora para la implementación del derecho a la vivienda en México.	206
1. Indicadores Estructurales.....	208
1.1. Revisión Normativa	208
1.2 Revisión Institucional.....	215
1.3 Participación social.....	226
2. Indicadores de Proceso.....	228
2.1 Gasto Público.....	228

2.2 Medios de control	230
3. Indicadores de Resultado.	234
Conclusiones	238
1. Obligación del reconocimiento, protección y promoción del derecho humano a la vivienda.....	238
2. Estado de implementación del derecho a la vivienda adecuada en México.....	240
3. Propuestas de mejora para la implementación del derecho a la vivienda adecuada en México.....	242
Abreviaturas.....	246
Referencias	248

Índice de Cuadros y Gráficas

- Cuadro 1. Promulgación de las leyes de vivienda a nivel local.
- Cuadro 2. Artículo primero constitucional antes y después de las reformas del diez de junio de 2011.
- Cuadro 3. Disposiciones en Instrumentos Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos relativas al derecho a la vivienda.
- Cuadro 4. Características de la población.
- Cuadro 5. Líneas de acción del PND relativo a la vivienda.
- Cuadro 6. Líneas de acción de la estrategia 2.5.1 relativa a la vivienda del PND.
- Cuadro 7. Líneas de acción de la estrategia 2.5.2 relativa a la vivienda del PND.
- Cuadro 8. Líneas de acción de la estrategia 2.5.3 relativa a la vivienda del PND.
- Cuadro 9. Organismos Públicos y Unidades administrativas competentes en el sector vivienda.
- Cuadro 10. Objetivos de la Planeación nacional relacionados con el derecho a la vivienda digna.
- Cuadro 11. Reglas de Operación Programas Vivienda Digna y Vivienda Rural.
- Cuadro 12. Resultados de Evaluación 2012-2013.
- Cuadro 13. Resultados de Evaluación del CONEVAL.
- Cuadro 14. Temas de atención y áreas de política de vivienda.
- Cuadro 15. Políticas públicas de apoyo a la vivienda en diversos países europeos.
- Cuadro 16. Gasto social en diversos países europeos.
- Cuadro 17. Indicadores de la implementación del derecho a la vivienda, ONU.
- Cuadro 18. Marco Normativo de protección al Derecho a la vivienda en México.
- Cuadro 19. Propuestas de reforma en materia de vivienda.
- Cuadro 20, 21 y 22. Resumen de Indicadores Estructurales y Propuestas.
-
- Gráfica 1. Calidad de materiales en viviendas en el 2010.
- Gráfica 2. Servicios básicos de las viviendas rurales en México en el 2010.
- Gráfica 3. Gasto del Programa Anual de Financiamiento para la Vivienda.
- Gráfica 4. Gasto corriente por hogar, 2012.
- Gráfica 5. Destino de los programas de vivienda.
- Gráfica 6. Nivel de Pobreza urbana y rural.
- Gráfica 7. Número de viviendas en el país (millones).
- Gráfica 8. Tipos de viviendas.
- Gráfica 9. Porcentaje de viviendas propias en el país.
- Gráfica 10. Número de cuartos en las viviendas.
- Gráfica 11. Número de habitantes promedio por vivienda.
- Gráfica 12. Porcentaje de viviendas construidas con materiales durables.
- Gráfica 13. Porcentaje de viviendas con servicios básicos a nivel nacional.
- Gráfica 14. Cobertura de PDZP 2008-2013.
- Gráfica 15. Cobertura de Hábitat 2010-2012.
- Gráfica 16. Tipo de financiamiento por organismos federales y estatales.
- Gráfica 17. Financiamiento a través de otros organismos.
- Gráfica 18. Proporción de viviendas en alquiler social en diversos países europeos 2018 (por cada mil habitantes).
- Gráfica 19. Distribución de viviendas según su tipo en España.
- Gráfica 20. Ocupación de viviendas en Inglaterra y Gales.
- Gráfica 21. Déficit en las viviendas de la región Latinoamericana.
- Gráfica 22. Viviendas habitadas por tipo.
- Gráfica 23. Medios de acceso a la vivienda en Uruguay.

Introducción

El reconocimiento, salvaguarda y realización de los derechos humanos es parte primordial de las obligaciones del Estado para garantizar la integridad y dignidad de las personas. En este sentido, su tutela se enfoca a garantizar la existencia y goce de condiciones básicas para el libre desarrollo de la persona.

De forma específica, el derecho a la vivienda adecuada es parte de esta esfera de protección personal. Mediante este derecho además de garantizarse la existencia material de un resguardo para las personas; también se busca el establecimiento de condiciones mínimas de bienestar que les permiten alcanzar un desarrollo pleno y elevar su calidad de vida.

Así, en virtud de la relevancia de la procuración de condiciones propicio para el desarrollo personal, se le ha dado amplio reconocimiento y vinculatoriedad a este derecho tanto a nivel nacional como internacional. En consecuencia, se constriñe a los Estados a adoptar acciones positivas para su realización integral y no quedarse en su mero reconocimiento, al tomar en cuenta todos sus elementos, así como el goce de los demás derechos que lo complementan. Al considerar tanto las implicaciones de este derecho como sus formas de realización, es relevante la evaluación de su estado de cumplimiento en un sistema normativo determinado, en este caso el correspondiente a México.

El derecho a la vivienda es reconocido a nivel internacional como una de las dimensiones mínimas indispensables para garantizar la dignidad humana (ONU, 2004). Se trata de una condición que forma parte del estándar mínimo de bienestar de un individuo ya que el entorno físico en el que se desarrolla una persona influye en su calidad de vida y desarrollo social-cultural, así como en el pleno ejercicio de sus libertades. En este sentido, la comunidad internacional lo ha calificado como parte de los derechos fundamentales y ha impulsado la construcción de mecanismos tanto regulatorios como institucionales no sólo para reconocer este derecho, sino también para hacerlo efectivo, respetándolo y protegiéndolo.

Entre las principales convenciones internacionales que reconocen el derecho a una vivienda digna se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En estos documentos se define el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado que le asegure a esta y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios para el desarrollo de una vida plena. Asimismo, han adoptado tratados, convenciones, pactos y declaraciones, en los que se han reconocido derechos, se han pactado obligaciones y se han establecido medios de protección que, en su conjunto, han transformado en más de un aspecto al Derecho internacional y le han dado nuevas dimensiones como disciplina jurídica, en especial en el reconocimiento y protección de los derechos humanos.

El caso de México se ha avanzado en la construcción del marco normativo para su protección. Por una parte, el derecho a la vivienda digna y decorosa se encuentra reconocido a nivel constitucional mediante su artículo cuarto, así como la previsión que determina el establecimiento en Ley de los instrumentos para lograr este objetivo. Por otro lado, con la reforma a la constitución mexicana de junio de 2011: se introduce plenamente el concepto de derechos humanos a esta norma; se incluyen expresamente aquellos que no se encontraban reconocidos y se garantiza la más alta jerarquía y eficacia normativa de los instrumentos internacionales de derechos humanos dentro del orden jurídico mexicano; así como la obligación de todas las autoridades del Estado de velar por su protección y cumplimiento bajo el principio *pro homine*.

No obstante, lo anterior, existen amplios rezagos en la atención efectiva del derecho a la vivienda digna. De acuerdo con la ONU (2010), cerca de 100 millones de personas en todo el mundo viven sin ningún refugio y 1,000 millones viven en pésimas condiciones de vivienda. Lo anterior no es menor, se trata del 17% de la población mundial. Igualmente, 2.5 millones de personas habitan lugares sin las medidas de higiénicas básicas. Según cifras publicadas por la Organización Mundial

de la Salud (OMS), 1,200 millones de personas que habitan en los países en desarrollo no tienen acceso a agua potable y 1,800 millones carecen de instalaciones adecuadas de saneamiento (2008). En el caso de México, 15 por ciento de la población sufre carencias respecto la calidad y espacio de su vivienda y 23 por ciento no cuenta con acceso a los servicios básicos habitacionales.

Las personas no sólo se enfrentan a barreras para acceder a una vivienda determinadas por su restricción presupuestaria, también se añade: (i) la precariedad de la vivienda en términos de sus componentes físicos (dimensión, equipamiento, infraestructura y materiales); (ii) prácticas discriminatorias por pertenecer a algún grupo vulnerable; (iii) políticas hipotecarias y de arrendamiento depredadoras; (iv) falta de políticas gubernamentales para promover la construcción de viviendas accesibles y hacer efectivo el derecho; (v) estrategias de desarrollo urbano y tenencia de la tierra poco flexibles, entre otros.

El Relator Especial sobre vivienda de la ONU, realizó una visita a México en 2003, señalando en ese momento que el país había avanzado en el desarrollo de medidas concretas para atender el derecho a la vivienda mediante la creación de instituciones en los distintos niveles de gobierno, tales como el Consejo Nacional de Vivienda facultado para examinar las políticas y estrategias en la materia, además de la Comisión Intersecretarial sobre los derechos económicos, sociales y culturales, encargado de los derechos de la vivienda.

La conclusión del Relator Especial en 2003 señala que “el gobierno mexicano aplicó varios programas de financiación de la vivienda, pero estos [fueron] insuficientes porque en su mayoría se orientaron al sector urbano y a la población con ingresos mayores a cinco salarios mínimos. También se señaló que México necesitaba de un programa nacional de vivienda más amplio y con una mayor orientación hacia los sectores más pobres de la población.” Por ello, desde 2003 el Relator especial resaltó la contribución del marco de protección de derechos humanos y recomendó adoptar en esta materia un enfoque coordinado que tomará en cuenta la

indivisibilidad de este tipo de derechos, con lo cual se apuntó a la mejora de la legislación, las políticas y los servicios con especial hincapié en los grupos vulnerables.

Como se puede observar, el reconocimiento normativo de los derechos fundamentales es una condición necesaria pero no suficiente. De acuerdo con Bobbio (1994), el problema cada vez más urgente de los derechos humanos no son sus fundamentos, sino su efectiva protección y el modo más seguro para garantizarlos. Carbonell y Salazar (2011) advierten que para hacer realidad los derechos se requieren de políticas públicas y mecanismos de garantía institucional. De otra manera, únicamente la sociedad tendría derechos reconocidos normativamente, pero violados y menoscabados por las autoridades y particulares en los hechos.

En México, la reforma constitucional de derechos humanos de junio de 2011 refleja un nuevo paradigma en el que la legitimidad del ejercicio de las funciones de autoridad se mide por el respeto a los derechos humanos (Carbonell y Salazar, 2011). Esto significa que, el Estado tiene la obligación constitucional de ser eficaz dentro de un marco de vigencia plena de los derechos fundamentales. (Zaldívar, 2011). Con ello, la reforma buscó perfeccionar el instrumento jurídico para su defensa y actualmente, el Poder Judicial está emitiendo sentencias a nivel local, tesis aisladas que finalmente apunta hacia el asentamiento de jurisprudencia en materia de derechos humanos y vivienda.

Por otro lado, cabe señalar que México no es el único que enfrenta problemas habitacionales, así, una breve revisión de la regulación y protección en otros sistemas jurídicos pone en evidencia la existencia tanto de buenas prácticas como de retos que enfrentan otros gobiernos en la realización de este derecho. Basta resaltar que la crisis inmobiliaria no es exclusiva de un país o región, dificultando cada vez más no solo la provisión de viviendas a la población en general, sino también su manutención y la adecuada provisión de servicios básicos.

El Estado mexicano ha ampliado sus prioridades y objetivos de gobierno, ante la incorporación de un mayor grado de protección de los derechos humanos en su constitución. En este sentido, mediante la emisión del Plan Nacional de Desarrollo en 2013, el gobierno marcó las pautas para que los efectos concretos de dicha reforma permearan a todas las instancias de gobierno. De forma tal que las actuaciones de entidades, dependencias y organismos públicos debían procurar la protección, promoción y garantía de los derechos humanos. Asimismo, como consecuencia de este nuevo rumbo, se realizaron diversas modificaciones a la estructura gubernamental; a través del aumento y reasignación de competencias. Lo anterior con el objetivo de abordar de manera integral y coordinada acciones enfocadas a la plena realización de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vivienda adecuada.

Otra de las herramientas de protección de derechos humanos que trajo consigo la reforma de 2011, fue el reforzamiento de su justiciabilidad. En el caso del derecho humano a la vivienda, diversas controversias han sido presentadas ante los medios jurisdiccionales del ordenamiento ante la obstaculización de su ejercicio. En este sentido, las sentencias emitidas en la materia representan un claro indicio de las fallas estatales para garantizar su ejercicio plena implementación.

Esta investigación tiene como objetivo evaluar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia del derecho a la vivienda adecuada en México con el fin de identificar los retos que el Estado debe enfrentar para la efectiva realización de este derecho.

La investigación se divide en cinco apartados. En el primer capítulo se analizan los elementos que determinan el acceso a la vivienda como un derecho subjetivo que delinea su naturaleza, concepto, elementos constitutivos y su interdependencia con otros derechos, con el fin de determinar las obligaciones que el Estado debe cumplir para su plena realización.

Asimismo, el segundo capítulo presenta algunas consideraciones acerca de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, categoría a la que pertenece el derecho a la vivienda adecuada; y los argumentos bajo los cuales se ha aceptado su exigibilidad ante medios jurisdiccionales. Al respecto, se analizan las implicaciones que conlleva la revisión judicial de las actividades del Poder Ejecutivo (actos de administración) y el Legislativo (emisión de normas); así como las consecuencias de sus resoluciones. De igual manera, se revisa el marco institucional mediante el cual se lleva a cabo la implementación del derecho a la vivienda digna y decorosa. De modo tal que se identifiquen las causas de los problemas señalados por las resoluciones del Poder Judicial, así como los diagnósticos e informes de organismos especializados en la materia.

Por otra parte, el tercer capítulo, se presenta un diagnóstico sobre las condiciones del sector vivienda en México y los obstáculos y rezagos que presenta la población respecto al acceso y calidad de las viviendas. Asimismo, se presenta el marco institucional y las políticas públicas implementadas en México para garantizar la efectividad del derecho a la vivienda.

El cuarto capítulo analiza, desde la visión del derecho comparado, los modelos de protección del derecho a la vivienda en otros sistemas jurídicos como el caso de España, Inglaterra, Argentina y Uruguay. Se trata de órdenes jurídicos reconocidos por sus medios de tutela de los derechos humanos en general. Esto con el fin de identificar algunos de sus problemas y las soluciones implementadas, como modelo de buenas prácticas que complementen las estrategias seguidas en México, en materia de vivienda.

Por último, el quinto capítulo plantea una propuesta para mejorar la implementación del derecho a la vivienda en México que plantea una transformación de las acciones públicas, bajo la premisa de que el derecho a la vivienda contiene en sí mismo un objeto social e interés general. Esto implica una modificación de la función pública sustentada en una intervención pública, pero no monopólica, mediante la construcción de instrumentos de política social que reconfigure el derecho a la vivienda como un bien público.

El derecho a la vivienda supone un compromiso social con la mejora de las condiciones de vida de la población y la dignidad humana. La rentabilidad económica del sector vivienda no debe ocupar la agenda pendiente de este derecho humano. La ponderación positiva de la rentabilidad social que subyace de este derecho permite avances en la construcción de sociedad más cohesionadas que redundan en desarrollo y crecimiento de las naciones.

Capítulo I

Revisión histórico-conceptual del derecho a la vivienda

El derecho a la vivienda es reconocido a nivel internacional como una de las dimensiones indispensables para garantizar la dignidad humana. Se trata de una condición que forma parte del “mínimo vital”¹ de bienestar de un individuo ya que el entorno físico en el que se desarrolla una persona influye en su calidad de vida y desarrollo socio-cultural, así como en el pleno ejercicio de sus libertades y autonomía. En este sentido, la comunidad internacional lo considera como parte de los derechos fundamentales y se ha avanzado en la construcción de mecanismos tanto regulatorios como institucionales, no sólo para reconocer este derecho, sino también para hacerlo efectivo.

Entre los principales tratados internacionales que reconocen el derecho a la vivienda se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. En ambos documentos se define el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado que le asegure a esta y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y los servicios sociales necesarios para el desarrollo de una vida plena. Durante las últimas décadas, se han adoptado instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos entre tratados, convenciones, pactos y declaraciones, en los que se han reconocido derechos, se han pactado obligaciones y se han establecido medios de protección que, en su conjunto le dan nuevas dimensiones al reconocimiento y garantía de los derechos humanos.

No obstante, de acuerdo con Norberto Bobbio (1981) “uno de los problemas más urgente de los derechos humanos es su efectiva protección y el modo más seguro

¹ De acuerdo con el ministro JUAN SILVA MEZA (2014): “el mínimo vital alude a la cobertura de ciertas condiciones mínimas vinculadas con las necesidades básicas del individuo (...) es decir, aquellas vinculadas con la supervivencia, como la alimentación, la salud, la educación y la vivienda. En suma, el mínimo vital alude a ciertas prestaciones que garantiza una vida digna y autónoma para las personas.”

para garantizarlos”.² En particular, sobre los derechos sociales o también denominados económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), como el derecho a la vivienda, se han formulado argumentos que han debilitado la construcción y reconocimiento de su contenido mínimo y su realización.³

Se trata de aspectos ideológicos que establecen diferencias entre el conjunto de derechos humanos y que distancian la vigencia de los derechos sociales del objetivo común que persiguen: la dignidad humana. Asimismo, se percibe un desarrollo escaso en la construcción teórica respecto al contenido, alcances y mecanismo de protección de los DESC.⁴ Ese es el propósito de este capítulo. Discutir en su justa dimensión la indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos, así como los fundamentos básicos que permiten operar jurídicamente derechos sociales como el de la vivienda. En este caso, el derecho internacional aporta elementos sustantivos para acortar la distancia existente entre el reconocimiento normativo de los DESC y el diseño de mecanismos que permitan su plena realización.

1.1 Reconstrucción Conceptual de los DESC

Actualmente, la base de la legitimidad política de las naciones se sustenta en dos rasgos fundamentales: la consolidación de un régimen democrático y la protección de los derechos humanos.⁵ De hecho, la calidad de la democracia, la fortaleza institucional, la participación ciudadana, así como el grado de compromiso del Estado con el bienestar social, hoy se mide en buena medida por el cumplimiento o incumplimiento de los derechos humanos.

² BOBBIO, N. (1981). Presente y porvenir de los derechos humanos. En Anuario de Derechos Humanos. Madrid: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense.

³ GONZÁLEZ, M. J. (2013). *El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*. Madrid, España.: Dykinson.

⁴ COURTIS, C. (2006). Los derechos sociales en perspectiva: La cara jurídica de la política social. En A. S. (comp.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de equidad, desarrollo y la ciudadanía*. . México: FLACSO México, Fontamara.

⁵ CARBONELL, M., Y SALAZAR, P. (coord.) (2011). *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Este último aspecto tiene implicaciones sustantivas para el Estado ya que lo compromete a reorientar las funciones de gobierno para cumplir con las obligaciones institucionales que le competen en materia de derechos humanos tales como su respeto, protección, garantía y promoción.⁶ Cada una de estas obligaciones comprende facetas prestacionales y no prestacionales de los derechos –ya sea que se trate de derechos políticos y civiles o derechos económicos, sociales y culturales– que corresponde implementar a los poderes públicos del Estado para hacer efectivo el derecho.⁷

El proceso de constitucionalización de los derechos fundamentales se identifica en las primeras enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos de América, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución francesa, las cuales se enfocaron en las libertades civiles y políticas. No obstante, la igualdad ante la ley y la seguridad de la propiedad, derivadas de las revoluciones de los siglos XIX y XX, marcan la tendencia jurídica para subjetivizar en las cartas magnas de los Estados modernos nuevos derechos de naturaleza social que obligan a la autoridad pública a velar por los derechos de los sectores menos favorecidos.

En este sentido, la constitucionalización de los derechos inherentes al ser humano marca la garantía mínima que el Estado otorga a la existencia de dichas prerrogativas personales, y su incorporación legislativa y reglamentaria al orden jurídico nacional constituye las líneas de acción sobre las cuales se fundamentan las políticas públicas para el ejercicio de los derechos.

Para el caso mexicano, la Constitución de 1917 retomó en sus principios los ideales de las luchas sociales, lo cual permitió al constitucionalismo nacional ponerse a la

⁶ ABRAMOVICH, V., Y COURTIS, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En M. Abregu, y C. Courtis, *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Argentina: Del Puerto.

⁷ COURTIS, C. (2006). *Op. cit.*, p. 10.

vanguardia mundial otorgando garantía jurídica al más amplio catálogo de derechos humanos reconocido hasta el momento en un texto fundamental. Es en este que, por primera vez en la historia del derecho, los enunciados normativos fueron redactados de tal forma que los derechos subjetivos eran otorgados a los individuos bajo una óptica garantista.

Lo anterior no es menor, ya que de acuerdo con Vanossi (1994) el desarrollo del constitucionalismo social “se caracteriza por el reconocimiento de los derechos sociales como la asociación, la salud, la huelga, y se basa en principios como la equidad, surgiendo de esta manera la seguridad social, como muestra en salud y en los derechos laborales. Asimismo, surgen los derechos sociales asistenciales patrocinados por el Estado en los campos de la salud, vivienda y educación.”⁸

Al respecto, es importante subrayar que la génesis de la construcción de los derechos sociales está intrínsecamente ligada a los derechos de la clase trabajadora. Precisamente, en el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919), reconoció para la Organización la obligación de fomentar entre todas las naciones del mundo obligaciones que permitieran el desarrollo y la justicia social en varios sectores, entre ellos: “(...) lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida, contribuir al máximo bienestar común, adoptar medidas destinadas a garantizar una justa distribución de los frutos del progreso, extender las medidas de seguridad social, suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados, y garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.”⁹

Es así que, por primera vez en la historia del derecho internacional se encuentra un catálogo de derechos sociales, económicos y culturales de los trabajadores, y en específico una mención sobre el derecho a la vivienda, y la obligación de su fomento por parte de un organismo internacional ante los Estados Parte del mismo.

⁸ VANOSSI, José Reinaldo, *El Estado de Derecho en el constitucionalismo social*, Ed. EUDEB, Buenos Aires, 1994.

⁹ Artículo III, Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, disponible en www.ilo.org

Desde luego la normatividad internacional adoptada por México constituye entonces una fuente prioritaria para el orden jurídico nacional, pues ha sido a través de la firma y ratificación de diversos instrumentos multilaterales sobre derechos fundamentales y no fundamentales han sido agregados al orden constitucional nacional. Claro ejemplo de ello es la Carta Internacional de Derechos Humanos, los convenios regionales sobre la materia, así como Convenios de la OIT, e instrumentos declarativos emanados de los órganos y organismos de las Naciones Unidas de los que México forma parte.

Con el compromiso adquirido por las naciones en la Carta de San Francisco¹⁰, se incorpora el respeto universal e irrestricto de los derechos humanos, y la efectividad de los mismos a todas las personas en un nivel de vida adecuado, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social. Con ello, se plantea por primera vez la universalidad formal y obligatoria de los DESC para todos los Estados Parte de la Organización de las Naciones Unidas, así como la exclusión de jerarquización entre derechos.

Por otro lado, la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, incorpora en el artículo 8 el derecho de acceso a la justicia, ante los tribunales competentes de su estado, en caso de actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o la ley. En este sentido, el ordenamiento internacional remite a la codificación local de los derechos humanos para hacerlos efectivo, y deja en claro que la recepción que de ellos se haga, así como los mecanismos de justiciabilización dependen de los estados en particular.

Resulta interesante resaltar que, más allá de constreñir el acceso a la justicia a los tribunales nacionales omitiendo la posibilidad de un recurso internacional, la Declaración Universal no restringe el acceso a un grupo de derechos en específico

¹⁰ La Conferencia de San Francisco celebrada en 1945, derivó en la creación de las Naciones Unidas, y aprobó su Carta, a la cual se le conoce como Carta de San Francisco.

y respeta la naturaleza universal de todos ellos. Es decir, no incorpora limitación alguna respecto de la justiciabilidad de los DESC, la cual ha sido cuestionada a lo largo del desarrollo de éstos en el orden jurídico internacional.

En dicha doctrina jurídica, el primer supuesto es dotar a los ciudadanos de un catálogo de libertades individuales, otorgar derechos sociales e institucionalizar la participación del Estado como árbitro de las relaciones entre capital y trabajo, así como su intervención en la “cultura y la familia, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo en una gran tentativa de racionalización de la vida pública”.¹¹

Lo anterior, modificó el modelo de Estado orientándolo hacia un estado de bienestar, lo cual representó un esfuerzo de reconstrucción económica, de moral pública y política. En lo económico, se apartó de los mecanismos convencionales de mercado y apuntó a la ampliación del nivel de ingresos y de la seguridad laboral como derechos de la ciudadanía. En lo moral público, promovió las ideas de justicia social, solidaridad y universalismo. Y en lo político, formó parte de un proyecto de construcción nacional que procuraba reafirmar la democracia liberal.¹²

En el Estado benefactor, se reconoce el consenso sobre determinados principios, tales como: una política económica orientada hacia un nivel alto y estable de empleo que permitiera la provisión pública de servicios sociales universales, con un acceso universal y libre a dichos servicios para toda la población en su calidad de ciudadanos, el mantenimiento de un nivel mínimo de calidad de vida asegurado por el Estado a través de la formalización de derechos subjetivos, y la administración centralizada de los recursos gubernamentales.¹³

¹¹ GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, *“El constitucionalismo social y la Constitución mexicana de 1917. Un texto modelo y precursor”*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

¹² ESPING-ANDERSEN, Gosta, *“Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial”*, Revista Desarrollo Económico 36, 142 (julio-setiembre, 1996), p. 523.

¹³ MINUJÍN, Alberto y COSENTINO, Estela, *“Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes a un debate, en Desigualdad y Exclusión”*, UNICEF-Losada, Buenos Aires, Argentina, 1993, pp. 33-34

Desde el punto de vista académico, los beneficios del Estado del bienestar son dobles: por un lado, la generación de consenso social para que el sistema funcione de forma armónica y eficiente¹⁴ y, por el otro, una función de creación y reforzamiento de valores éticos fundamentales a la existencia y estabilidad de relaciones sociales, llevando así a una creciente integración social: “La provisión de los beneficios (del Estado del bienestar) es sobre la base de ayudar a los menos privilegiados a adquirir la disciplina necesaria para adherir a los estándares morales (sociales o comunes)”.¹⁵

El estado de bienestar implica la construcción de bienes y servicios públicos asociados con los derechos sociales, de los cuales la vivienda es parte fundamental y se entienden como la base del concepto de nivel de vida adecuado. No obstante, uno de los problemas prioritarios de los DESC, según Pisarello (2009) es que existe una brecha amplia entre el reconocimiento normativo de los derechos humanos y derechos efectivos en la práctica. Esta brecha se agudiza para el caso de los derechos sociales sobre los cuales existe un consenso de que “son derechos proclamados, a veces incluso de manera generosa, en los textos jurídicos, pero poco realizados o garantizados en la práctica”.¹⁶

De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), los DESC son los derechos humanos relacionados con el trabajo y los derechos laborales individuales y colectivos, la seguridad social, la vida, la alimentación, la atención de la salud, el acceso a una vivienda adecuada, la participación en la vida cultural y el progreso científico, así como la educación.¹⁷

¹⁴ Mishra: El Estado de bienestar en crisis. Madrid, MTAS, 1992, p 24

¹⁵ SANFORD, Schram, “*Welfare discipline: discourse, governance, and globalization*”. Temple University Press, Philadelphia, USA. 2006, pp. 153 y ss.

¹⁶ Para profundizar en el tema ver PISARELLO, G. (2009). Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista. En Observatori DESC, *Los derechos sociales en tiempos de crisis* (págs. 13-22). Barcelona, España.

¹⁷ Oficina del Alto Comisionado Naciones Unidas. (04 de 10 de 2015). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 16 de diciembre de 1996*. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>

Por sus características, estos derechos han sido catalogados en el pasado como derechos totalmente distintos de los derechos civiles y políticos con el argumento de la existencia de diferencias axiológicas entre estos.¹⁸ Asimismo, de acuerdo con Courtis y Abramovich (2001), los derechos sociales han sido calificados como “normas programáticas” que corresponden al ámbito de las políticas públicas y la disponibilidad de recursos gubernamentales para su atención, por lo que se ha afirmado que “no otorgan derechos subjetivos en el sentido tradicional del término o [...] no resultan justiciables”.¹⁹

Concluimos que los DESC, como derechos fundamentales han tenido una construcción histórica basada en los derechos de los trabajadores, sin embargo, la construcción normativa realizada universalmente en torno a ellos los ha dotado de reconocimiento formal. Si bien es cierto que hubo una construcción histórica diferenciada entre derechos civiles y políticos y DESC, al final las tres esferas han construido un conjunto de derechos fundamentales y universales que no pueden disociarse, y que se unen en el principio de integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos.

Se entiende, por ende, que la división entre DPC y de DESC es meramente académica, es una diferencia conceptual que debe ser superada en aras de que el conjunto de derechos humanos formalizados por los instrumentos internacionales y las constituciones nacionales otorguen al ser humano las condiciones básicas de dignidad y respeto reconocidas por el orden jurídico internacional en la materia.

¹⁸ GUTIÉRREZ, R. (2014) discute las consideraciones de la doctrina y la jurisprudencia del siglo XX que definieron a los DESC sólo como derechos programáticos de los que se desprendían obligaciones de hacer, económicamente costosas y por ello imposible de ser reclamados ante tribunales, así como los mitos alrededor de la clasificación por generaciones de derechos humanos. Ver en: La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el marco de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos. En M. CERVANTES, M. S. EMANUELLI, O. GÓMEZ, A. SANDOVAL (coords.), *¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional de derechos humanos*. (págs. 91-106). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

¹⁹ COURTIS, C. y ABRAMOVICH, V. (2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho.

1.2 Otorgamiento o reconocimiento de los derechos sociales.

Los DESC, como ha sido establecido anteriormente, se encuentran plasmados genéricamente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y específicamente se desarrollaron en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos instrumentos forman parte de la Carta Internacional de Derechos Humanos junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de la cual México es Estado Parte.²⁰

El Pacto de DESC compromete a los países adherentes a trabajar para la concesión de estos derechos, se incluyen los derechos laborales, a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado, dentro del cual se encuentra el derecho a la vivienda. Cabe señalar que dicho instrumento es uno de los tratados multilaterales con mayor número de Estados Parte, al contar con más de 160 firmas, lo cual implica una práctica generalizada de los estados en el sentido de no contravenir las normas establecidas en el instrumento, creando así costumbre internacional en materia de respeto a los DESC.

Los Estados Parte del Pacto tienen la obligación de no ir en contra del objeto y propósito del tratado desde el momento de su firma, y una vez concluidos los procesos nacionales de ratificación deben cumplir con el bloque de convencionalidad que se crea entre su legislación doméstica y las disposiciones internacionales.

Además, por medio de las interpretaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, organismo supervisor del cumplimiento internacional de Pacto, se han concebido las obligaciones de respetar, que implica que el Estado se abstenga de interferir en el disfrute de los derechos; proteger, entendida como impedir que otras

²⁰ El instrumento de ratificación del Pacto de DESC se depositó el 23 de marzo de 1981, y entró en vigor el 23 de junio del mismo año.

personas interfieran en el disfrute de los derechos; y realizar, la cual requiere adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los DESC.

Hay que tomar en cuenta lo establecido por el artículo del Art. 2.1 del Pacto:

Artículo 2

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.

Dicho enunciado se ha conceptualizado como el principio de *“realización progresiva”* que describe un aspecto esencial de las obligaciones de los Estados en relación con los DESC en el marco de los tratados internacionales de derechos humanos, en el cual la obligación básica es la de adoptar medidas apropiadas con miras a lograr la plena efectividad de los derechos hasta el máximo de los recursos públicos de los que el Estado disponga.

Lo anterior, implica que la efectividad de tales derechos puede verse obstaculizada por la falta de recursos y que puede lograrse únicamente a lo largo de cierto período de tiempo. Paralelamente, significa que el cumplimiento de un Estado sobre sus obligaciones de adoptar medidas apropiadas se evalúa teniendo en cuenta los recursos de que dispone.

Si bien el Pacto establece que los Estados pueden dar efectividad de manera progresiva a los DESC, también han de adoptar medidas inmediatas, independientemente de los recursos disponibles, como: la eliminación de la discriminación, garantía de los derechos no sujeta al logro progresivo de la efectividad, y prohibición de medidas regresivas.

Cabe destacar que, a menudo, muchos países representados en el CDESC han tratado de argumentar que la *“realización progresiva”* que establece el Art. 2 del Pacto Internacional, significa que solo una vez que un Estado haya alcanzado un

determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto.

En realidad, como lo indica claramente el Comité, esa no es la intención de la cláusula. Al contrario, el Pacto en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato hacia la construcción de mecanismos que permitan la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y que los derechos pertinentes se ejerzan sin discriminación.²¹

En este punto, el CDESC ha concluido que, aún en tiempos de severas limitaciones de recursos, los miembros más vulnerables de la sociedad deben de estar protegidos a través de la adopción de programas, de relativo bajo coste económico, dirigidos a ellos y por tanto, la carga de demostrar que los recursos disponibles se están utilizando, hasta el máximo posible, recae directamente sobre las agencias gubernamentales del Estado.²²

Por su parte, el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto establece que:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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.”²³

Lo anterior, crea la obligación en materia de otorgamiento de igualdad sustancial en la aplicación del Pacto, aunada al compromiso de asegurar el acceso a medios de garantía en caso de discriminación.

²¹ Observación General 3 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²² Ídem, párrafo 12.

²³ Pacto sobre Derechos, Económicos, Sociales y Culturales, Art. 2 2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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.

Es importante señalar que los motivos de discriminación que se mencionan en esta disposición, no se han interpretado como exhaustivos por el CDESC y que, por consiguiente, deben impedirse también otras formas de discriminación que repercuta negativamente en el goce de los derechos enunciados en el instrumento.

Según los Principios de Limburgo, las medidas especiales que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de DESC 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 ni continúen una vez logrado el objetivo fijado.

Esta disposición no solo obliga a los gobiernos a desistir de cualquier comportamiento discriminatorio y a modificar las leyes y las prácticas que permitan la discriminación, sino que también establece el deber de los Estados Partes de prohibir a los particulares y a los terceros a practicar la discriminación en cualquier esfera de la vida pública.

Por tanto, premisas como la falta de exigibilidad y la estructura difusa del contenido de los DESC, han contribuido a definir distinciones entre los derechos sociales y los derechos político-civiles, hasta llegar al grado de denegar a los primeros y considerar a los segundos los “auténticos derechos fundamentales”. Al respecto, Añón (2010) menciona que “se ha configurado una concepción y una “teoría estándar” sobre los derechos sociales [...] (que los caracteriza como) derechos distintos a todos los demás derechos fundamentales”.

Argumentos como la naturaleza axiológica diferenciada, las diferencias en las obligaciones del Estado y la distinción entre derechos por su estructura e indefinición, han apoyado la configuración de categorías convencionales y estériles sobre los DESC, por lo que es fundamental analizarlas para superarlas.

Al analizar el contenido de los enunciados subjetivos de los derechos fundamentales, podemos establecer que estos “pueden ser considerados como el contenido mínimo del Derecho Natural”²⁴ a decir de Hart (1962).

Es así que, en el sistema positivo los derechos naturales derivan del reconocimiento de normas de equidad en las cuales los seres humanos son libres de realizar acciones que no dañen a otros, ni trasgredan el sistema normativo, lo cual se entiende por “*igualdad*”,²⁵ lo cual no aparece como un derecho absoluto, irrevocable o imprescriptible.

Se trata, entonces, de un derecho natural, según Hart invocando razones que dice compartir con los iusnaturalistas clásicos, porque “lo poseen todos los hombres capaces de elección por el mero hecho de ser hombres, sin que deba su existencia a la acción voluntaria de nadie”.²⁶ Pero debe advertirse que la existencia de ese supuesto derecho natural a la igual libertad de todos está sometida a una condición: que existan derechos en el campo de la moral, cosa que Hart considera innegable, porque la noción de derecho en sentido subjetivo es un elemento imprescindible para la rama de la ética que determina cuándo se puede restringir justificadamente la libertad.

Por lo tanto, en la filosofía iuspositiva es negable la existencia previa de derechos inherentes al hombre. Sin embargo, en la continua evolución de la filosofía jurídica encontramos que el neonaturalismo, a través de doctrinas como la garantista, ha reinterpretado la teoría de la naturaleza de los derechos subjetivos, y los textos constitucionales de una gran parte del orbe han sido reformados para *reconocer* los derechos humanos a los individuos.

²⁴ *Ibíd.* P. 239.

²⁵ HART, H. L. A., “¿Hay derechos naturales?” en *Derecho y moral. Contribuciones a su análisis*, trad. de G. R. Carrió, Buenos Aires, Depalma, 1962, p. 65.

²⁶ *Ibídem*

La razón histórica de dicho cambio de paradigma filosófico la encontramos en el desarrollo del concepto liberal de “*estado de derecho*”, a mediados del siglo pasado, y por primera vez se refleja de manera global en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en la cual se estatuye que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”.²⁷

1.3 Derecho a la vivienda frente al desarrollo urbano.

La dignidad humana respecto del derecho a la vivienda se comprende como “el derecho a habitar, el derecho a vivir en un lugar donde la dignidad no se vea socavada por el entorno”²⁸, y en este sentido deben contemplarse también otros factores que hagan del derecho a la vivienda un elemento del nivel de vida adecuado, tales como la cohesión social, la seguridad, los servicios urbanos y “la ciudad en general”.

Sin embargo, la realidad en todo el mundo es que el mercado inmobiliario se ha alejado de la naturaleza sistémica del derecho a la vivienda, llevándolo a dinámicas sociales excluyentes que no permiten una interrelación entre los derechos sociales, y suprimen la integración de los individuos con el ambiente urbano al no proporcionar medios por los cuales la vivienda sea asequible al grueso de la población.

El carácter de la relación entre el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad, se entiende como “*el derecho a habitar*”, no sólo como parte del catálogo de derechos sociales reconocidos por los instrumentos internacionales y las constituciones nacionales, sino como “el hecho social, que hace a la ciudad nuestra manera de

²⁷ Preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en el siguiente hipervínculo: www.un.org

²⁸ GONZÁLEZ ORDOVÁS, María José, “*El derecho a la vivienda, reflexiones en un contexto socioeconómico complejo*”, Universidad de Zaragoza y Ed. Dyckinson, España, 2013, pp. 77.

estar en el mundo... el derecho a la vivienda es, en sentido amplio, el derecho a la ciudad, pues para que la una exista la otra también debe existir.”²⁹

En este sentido, el derecho a la vivienda está vinculado con el desarrollo urbano. Dicha relación se refleja en el derecho de los seres humanos que habitan en las ciudades a un hábitat de calidad, que logre un equilibrio entre todas las zonas de la determinada urbe, que tenga políticas públicas de inclusión social, y que dote a los pobladores de las condiciones de un ambiente y nivel de vida adecuados, en los cuales los derechos fundamentales puedan ser ejercidos de forma eficaz.

El también llamado “*Derecho a la ciudad*”, asegura que el desarrollo urbano se realice en un equilibrio armonioso, evitando la segregación y poniendo en práctica medidas gubernamentales necesarias para obtener un medio ambiente urbano sano, en el cual se garanticen a todos los ciudadanos las mismas oportunidades y se beneficie tanto a las generaciones actuales como futuras.

Por parte de los ciudadanos, deben ejercer su responsabilidad, actuando de manera compatible con el respeto a la preservación del medio ambiente, el ahorro energético y uso activo e informado de sus derechos, asimismo sumando sus actividades a los esfuerzos colectivos de su comunidad en favor de un urbanismo de calidad y un desarrollo sostenible.

En este sentido, el sociólogo Henri Lefebvre definió al derecho a la ciudad como “*el escenario de encuentro para la construcción de la vida colectiva*”, un derecho de apropiación y transformación colectivo de la ciudad, desde una perspectiva social. No obstante, el concepto se ha transformado con el pasar del tiempo llegando a ser entendido como la posibilidad de un acceso igual para todos a la centralidad urbana.

En este sentido, Ponce (2015) reconoce en el derecho a la ciudad un paraguas que vincula “el derecho de propiedad, derecho a la vivienda, derecho a la igualdad,

²⁹ *Ídem.*

derecho a la libertad religiosa, derecho al medio ambiente, derecho a la seguridad, [entre otros], expresando la idea de que todos ellos están interconectados y que una política pública con efectos sobre el territorio puede afectar a varios de ellos a la vez.”³⁰

Cabe señalar que, el crecimiento de las ciudades en la era industrial permeó a estos asentamientos humanos de grandes desigualdades tanto económicas como sociales, y con el desarrollo tecnológico la diferencia no cesó, grandes núcleos poblacionales no tienen fácil acceso a servicios urbanos de primera necesidad, entre ellos a elementos esenciales de un nivel de vida adecuado, como lo son el trabajo, la seguridad social y la vivienda, entre otros.

Siendo la vivienda un derecho humano, recogido tanto en abundantes legislaciones nacionales, así como en instrumentos internacionales, muchos países han adoptado sistemas de “*vivienda social*” como la materialización primaria con intervención gubernamental directa para solucionar la falta de espacios habitación en las ciudades, sin embargo esto no basta pues la oferta de vivienda económicamente accesible y en condiciones de nivel de vida adecuado que garantice el desarrollo personal en las zonas urbanas es insuficiente.

Las grandes ciudades conllevan grandes problemas de vivienda, puesto que tanto el alquiler como la adquisición inmobiliaria son de difícil acceso para una gran parte de la población económicamente activa. Según la organización no gubernamental Habitat International Coalition, habría en el mundo más de 1200 millones de personas sin una vivienda en condiciones adecuadas. La llamada “*crisis de la vivienda*” es un fenómeno mundial, y para intentar corregir dicho problema, haría falta que los procesos urbanos, y antes que ningún otro la construcción de viviendas adecuadas a precios accesibles, las cuales estuviesen orientadas a todas las esferas de la sociedad, pero aún más a los sectores desprotegidos.

³⁰ PONCE SOLÉ, J. (2015). Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemos hacer más (y mejor). Revista Catalana de Dret Públic (blog).

Para combatir la crisis de vivienda digna como un derecho humano exigible, las Naciones Unidas han implementado la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, HABITAT, cuyos objetivos son:

- Alienta a tener debidamente en cuenta la urbanización sostenible al elaborar la agenda para el desarrollo después de 2015,
- Renovar el compromiso político en favor del desarrollo sostenible, haciendo frente a la pobreza y detectando y afrontando los nuevos retos que están surgiendo, y se centrará, entre otros, en el tema *“Desarrollo urbano sostenible: el futuro de la urbanización”*,
- Diagnosticar y abordar desafíos nuevos y emergentes.³¹

En la Conferencia HABITAT I convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas la en Vancouver, Canadá, en 1976, los líderes mundiales adoptaron el Programa como un plan de acción mundial para la vivienda adecuada para todos, con la noción de asentamientos humanos sostenibles que impulsaran el desarrollo en un mundo en proceso de urbanización. Resultado de dicha Ronda fueron los *“Acuerdos de Vancouver”*, los cuales fueron reconfirmados veinte años más tarde en la Conferencia HABITAT II en Estambul, Turquía.

Cuarenta años más tarde, hay un amplio consenso internacional en que la estructura, la forma y la funcionalidad de los pueblos y ciudades tienen que cambiar a medida que cambian las sociedades. Las ciudades han continuado expandiéndose hacia el exterior más allá de sus zonas periurbanas, a menudo debido a la debilidad de la planificación urbana, la mala gestión urbana, la crisis de su regulación y los factores de la especulación inmobiliaria.

³¹ AG/Res/67/216, adoptada en la Sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 2012.

Un ejemplo claro es que los asentamientos informales en las periferias de las grandes ciudades son resultado de la urbanización espontánea, que consta de una serie de estrategias de supervivencia de la población urbana más pobre, llevada a cabo para salir de la pobreza y la exclusión.

En este sentido, la Conferencia HABITAT III, celebrada en Quito, Ecuador, en octubre de 2016, en la cual se adoptó la Nueva Agenda Urbana representó una oportunidad para concretar los ideales de HABITAT II en diseño de políticas, planificación de espacios urbanos para todos, así como proporcionar la accesibilidad a los servicios básicos, mirando a las ciudades como una increíble fuerza de desarrollo global y planteándose el reto de cómo gestionar el proceso de urbanización para mejorar la vida de los ciudadanos.

Es posible afirmar que el derecho a la ciudad ya “no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino también el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto” (Harvey, 2012)³², en donde todos los pobladores tengan cabida y gocen efectivamente de los derechos humanos.

Tal vez ha llegado el tiempo de inscribir de nuevo el derecho a la ciudad en el marco de una lucha contra la urbanización segregacionista, como lo propone el geógrafo David Harvey, no en nombre de la “*justicia espacial*”, no en una noción moralizante y relativista, sino para acabar con las desigualdades socio-espaciales.

1.4 Derecho a la vivienda como derecho fundamental.

El derecho a la vivienda es parte de los derechos fundamentales si se considera que los segundos son: “principios [universales] inherentes a la dignidad humana que necesita el hombre para alcanzar sus fines como persona, y para dar lo mejor de sí

³² HARVEY, David, “*Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*”, Trad. Juanmari Madariaga, Ediciones AKAL, Salamanca, España, 2013, p. 14.

a la sociedad en que se desarrolla, o bien, son aquellos reconocimientos mínimos sin los cuales la existencia del individuo o la colectividad carecerían del significado y de fines en sí misma” (Aguayo, 2000).

El derecho a la vivienda como derecho humano forma parte de un sistema de derechos, en el que cada uno se relaciona y complementa con los demás. En razón de esta interdependencia y complementariedad, se evita la negación de alguno o su uso parcial, lo que podría distorsionar la protección del individuo. De igual forma, no puede negársele dicho reconocimiento en un futuro, por lo que se considera irreversible. Cabe señalar que es primordial que el ámbito de protección de los derechos humanos se expanda, por lo que se aduce su nota progresiva (Nikken, 1994: 24).

Más aún, al tener como fin último la protección de condiciones mínimas para que la persona alcance el desarrollo de todo su potencial, las implicaciones prácticas de cada uno de los derechos humanos revisten un alto grado de complejidad. Esto debido a las múltiples dimensiones necesarias para el pleno cumplimiento de cada derecho en lo particular. Claro ejemplo de lo anterior es el derecho a la vivienda, ya que no solamente implica la posibilidad de acceder a un inmueble, sino también de dotarlo de las condiciones propicias, tanto internas como externas, para crear un ambiente sano y seguro para el desarrollo de las personas.

El derecho a la vivienda se caracteriza por las acciones positivas que requiere por parte del Estado, es decir, son derechos de prestación que implican obligaciones de la autoridad pública y libertades para los sujetos del derecho, las cuales están encaminadas a garantizar el derecho protegido. En el caso específico de la vivienda, se entiende que el Estado debe instrumentar acciones que permitan a las personas disfrutar del derecho a la vivienda y, asimismo, que dichas personas tengan la libertad de elegir su vivienda.

A partir del trabajo desarrollado por los organismos internacionales dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos se señala que es necesario considerar el derecho a la vivienda mediante un enfoque dinámico, al englobar la síntesis de diversos derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales. Todos ellos relacionados con el desarrollo de la persona tanto en el ámbito individual como en el social.

De esta manera, la relevancia de brindar las instalaciones adecuadas de agua, drenaje, luz, entre otras, radica en el cumplimiento del derecho a la salud, al agua, y, en general, a la protección de la dignidad de sus habitantes (Pisarello, 2003:18). Mientras que el diseño de políticas públicas y programas que construyan un entorno práctico y sano alrededor de los asentamientos humanos, en el que provean de servicios básicos como escuelas, centros de salud, recolección de basura, se generen fuentes de empleo, entre otras, tiene incidencia directa en la promoción y protección del derecho al trabajo, a la educación, al libre tránsito, entre otros.

Como ha sido establecido, en la Carta Internacional de Derechos Humanos, conformada tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como por los Pactos Internacionales de Derechos Humanos y sus Protocolos, se estatuye el derecho humano al nivel de vida adecuado.

En la Declaración Universal, se encuentra plasmado en el artículo 25, el cual establece de forma específica lo que se entiende, para los propósitos de dicho instrumento internacional por *derecho a un nivel de vida adecuado*, entre cuyos elementos se encuentra la vivienda, éste establece que:

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 independientes de su voluntad [...]

De forma análoga, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”³³

En lo relativo al Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Protocolo de Buenos Aires, establecen, en sus artículos 34 y 31, respectivamente, que:

“Los Estados Miembros, a fin de acelerar su desarrollo económico y social de conformidad con sus propias modalidades y procedimientos, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del Sistema Interamericano, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos al logro de las siguientes metas básicas:

- a. Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;
- b. Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna;

....” [sic]³⁴

En dichos instrumentos, queda manifiesto que tanto en el sistema global como en el regional de protección de los DESC, se han establecido normas tendientes no solo a la obligación de garantizar la vivienda como habitáculo para las personas, sino condiciones de vida adecuada que sean progresivas y que incluyan el acceso al derecho a la vivienda como uno de los factores determinantes.

Históricamente, el concepto de derecho a la vivienda deriva de la necesidad primigenia de que las personas poseamos un *hábitat*, como lo establece Vaquer Caballería, “el término vivienda es excepcional en el panorama comparado. En todas las lenguas romances de nuestro entorno se utilizan términos procedentes del

³³ Artículo 11, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁴ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 34 y Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (B-31), Protocolo de Buenos Aires, suscrito en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria, Buenos Aires, Argentina, 27 de febrero de 1967, artículo 31.

“habitare” latino, ... o bien del latín “allocare”... De acuerdo con esta aproximación etimológica, nuestro derecho a la vivienda equivaldría a un derecho de “habitación” o de “alojamiento”.³⁵

De forma teórica, el derecho a la vivienda se estudia dentro del bloque conocido como “*Constitución ambiental*”, formado por dos fases: el medio natural, con el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado y la utilización racional de los recursos naturales, y por el otro lado el medio artificial, otorgando protección al patrimonio cultural y el derecho a una vivienda digna y adecuada.³⁶

Dicha sistematización cobra sentido “si se tiene presente que la vivienda es el medio más inmediato de la persona, el medio o entorno en el que disfruta de su intimidad individual y personal y, por ello mismo el más directamente conectado con el valor de la dignidad personal, fundamento último de los derechos y deberes fundamentales... el derecho a la vivienda es inescindible del derecho a la ciudad o, más propiamente, del deber de disfrutar del medio urbano o rural en el que la vivienda se integra”.³⁷

Se puede concluir entonces que, el derecho a la vivienda como derecho fundamental se conceptualiza desde la Carta Internacional de Derechos Humanos, y hasta las constituciones nacionales como una prerrogativa de disfrute, el cual se enmarca dentro del amplio catálogo de elementos de derecho a una vida adecuada, no solo para los individuos, sino para la familia.

1.5 Principios de los derechos humanos en el derecho a la vivienda.

Como lo establece la Declaración Universal, los derechos humanos son exigencias éticas justificadas especialmente importantes, por lo que deben ser protegidas

³⁵ VAQUER CABALLERÍA, Marcos, *La Eficacia y la Efectividad del Derecho a la Vivienda en España*, Ed. Iustel, España, 2011, p. 21.

³⁶ Ídem.

³⁷ Ídem, pp. 23.

eficazmente a través del aparato jurídico inherentes a todas las personas, así se establece en el derecho internacional de la materia, la costumbre internacional, y los principios generales aplicables.

En este sentido, el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos ha establecido ciertos principios aplicables a todas las libertades y derechos fundamentales, sin los cuales conceptualmente no se entendería a los derechos, estos son los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Al respecto, el principio de la universalidad resulta fundamental para comprender el derecho internacional de los derechos humanos. Su contenido representa la cláusula de igualdad formal y la prohibición de discriminación más amplias respecto de las libertades humanas, puesto que implica que los derechos humanos son inherentes a todas las personas y no existen características excluyentes que limiten el goce de dichos derechos, salvo ciertos derechos civiles y políticos en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.

Al respecto, Ferrajoli sostiene que “universalismo de los derechos fundamentales e igualdad jurídica con exactamente la misma cosa”³⁸ puesto que la igualdad jurídica es la noción de idéntica titularidad y garantía de los derechos fundamentales.

Por ejemplo, Donnelly sostiene que “el modelo de la Declaración Universal considera de forma holística a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como una estructura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros” (Donnelly, 1993)³⁹, esto es que todos los Derechos Humanos consagrados en la Declaración forman un *corpus iuris* unido, sistémico e

³⁸ FERRAJOLI, Luigi, “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en CRUZ PARCERO, Juan Antonio. y VÁZQUEZ, Rodolfo (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara-SCJN, 2010, pp. 13 y 14.

³⁹ DONELLY, Jack, “*Universal Human Rights in Theory and Practice*”, 2a. ed., Cornell University, 1993, p. 27.

interdependiente, en el cual las libertades políticas tienen la misma importancia que los DESC, y los Estados tienen la obligación de reconocer, respetar, promover, proteger y garantizar todos por igual.

Los principios de integralidad e indivisibilidad, aunque son comunes en el lenguaje cotidiano de los derechos humanos; sin embargo, lo que estos principios designan, las diferencias entre ellos y su impacto en las obligaciones de los estados, no está del todo claro. Incluso el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no cuenta con una definición autorizada sobre dichos conceptos, y los distintos teóricos del tema ofrecen definiciones diversas e incluso contradictorias⁴⁰. no obstante, el uso de estos principios sí nos ofrece una guía sobre su significado y consecuencias.

Con base en la estructura de la Declaración Universal, se ha llegado a considerar que desde su génesis supuso un instrumento internacional de naturaleza indivisible, en la cual “el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de otros”⁴¹, es destacable el antecedente encontrado en Proclamación de Teherán de 1968, adoptada al cierre de la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos en el cual se señala que “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”⁴²; es éste el primer documento oficial que utiliza el término indivisible, dando a entender que entre los distintos derechos existe unidad.

⁴⁰ Por ejemplo, James W. Nickel utiliza el concepto de indivisibilidad para referirse a una especie de interdependencia fuerte entre los derechos humanos, mientras que Daniel J. Whelan reserva la definición de indivisibilidad para una relación entre derechos más cercana al concepto de unidad que al de mutua dependencia.

⁴¹ GONZÁLEZ, Nazario, “*Los derechos humanos en la historia*”, México, Alfa Omega -Universidad de Barcelona, 2002, pp. 168-186, y ORAÁ, Jaime y GÓMEZ ISA, Felipe, “*La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*”, Bilbao, Universidad de Deusto, 2002, pp. 29-59.

⁴² ONU, “*Proclamación de Teherán*”, aprobada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, Irán, 13 de mayo de 1968. 13.

Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas continuó reconociendo los principios de indivisibilidad e interdependencia de los Derechos Humanos, muestra de ello es la Resolución 32/130, adoptada el 16 de diciembre de 1977, relativa a los distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales⁴³.

Con la adopción de la mencionada Declaración se ponía de manifiesto la existencia de los principios de indivisibilidad e interdependencia, y las Naciones Unidas establecían que sus órganos debían actuar bajo dichos principios en materia de Derechos Humanos, y fijaban una forma de concebir el funcionamiento de los derechos y de ambos Pactos Internacionales, los cuales eran de reciente adopción entre la comunidad internacional.

Esta visión neonaturalista de los enunciados subjetivos, tanto los contenidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos, como en las diversas declaraciones internacionales sobre el tema, permiten que los sistemas jurídicos nacionales reconozcan la preexistencia de derechos que atañen a los seres humanos, e incluso se pueda hablar de una norma de *ius cogens* relativa al respeto irrestricto de los derechos fundamentales de la persona y se prohíba su violación.⁴⁴

En este sentido, el derecho a la vivienda se entiende como un derecho universal, del cual todas las personas están dotadas, y el cual debe ser reconocido y justiciabilizable no solo para los ciudadanos de un Estado determinado, sino para todas las personas. Habrá que destacar que, la universalidad del derecho está vinculada a los principios de igualdad y no discriminación, reconocidos tanto por la costumbre internacional, como por el texto constitucional mexicano.

⁴³ AG/RES/32/130, 16 de diciembre de 1977. Disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs>

⁴⁴ Cabe señalar que el *ius cogens* en materia de Derechos Humanos surge al reconocer la prohibición de violar los principios contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no así la Declaración *per se*.

El derecho a la vivienda es un derecho humano inherente a todas las personas, que debe no solo ser reconocido, promovido y protegido por mediante la participación activa de los entes públicos del Estado, sino garantizable para todos los seres humanos, en el ideal de lograr un nivel adecuado de vida que permita a las personas alcanzar los más altos estándares de dignidad y desarrollo individual, y deberán ser “exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal”,⁴⁵ lo cual define a la universalidad como un marco conceptual de inclusión para grupos vulnerables y desaventajados.

Se pone pues de manifiesto que el respeto y garantía de los derechos fundamentales no debe jerarquizarse, sino defenderse bajo la idea de unidad y sistematicidad. En este sentido, el derecho a la vivienda se inscribe como un elemento fundamental dentro del sistema internacional de derechos humanos, y reconocer sus características de indivisible e interdependiente respecto de otros derechos es indispensable para estar en posibilidad de programar mecanismos estatales que garanticen su ejercicio.

Un claro ejemplo de lo mencionado es, que la efectividad del derecho a la vivienda traería aparejadas condiciones adecuadas de alimentación, salud, trabajo digno y seguridad social, pero también el pleno ejercicio de libertades civiles y políticas, puesto que “la existencia real de cada uno de los derechos humanos sólo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos”.⁴⁶

1.6 Marco conceptual del derecho a la vivienda.

En primer lugar, el derecho a la vivienda es un derecho de prestación, a diferencia del derecho a la propiedad el cual es un derecho de libertad (Vaquer, 2011). En el caso de este último, el Estado se limita a no interferir y respetar el disfrute del

⁴⁵ PECES-BARBA, Gregorio, *Óp. Cit.*, p. 401.

⁴⁶ BLANC ATEMIR, Antonio, *“Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia de los Derechos Humanos a los Cincuenta Años de la Declaración Universal”, La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universitat de Lleida, Tecnos-ANUE, 2001, p. 31.

derecho, en cambio, respecto al derecho a la vivienda, el Estado (como ya se ha señalado) tiene la obligación, no sólo de no interferir, sino de realizar diversas acciones para el pleno disfrute del derecho.

Respecto a la efectividad del derecho de la vivienda, este no implica necesariamente la adquisición de un derecho real o personal sobre la vivienda como sí ocurren en el derecho de propiedad, sino que tan sólo se requiere el disfrute de la vivienda por cualquier título jurídico (como lo es el arrendamiento). En consecuencia, “la eficiencia en la promoción del disfrute universal y efectivo de una vivienda apela [...] a arbitrar títulos jurídicos tanto en la duración como en el contenido del derecho, de manera que puedan ceñirse en lo posible a la duración del estado de necesidad de la persona y a las facultades de uso y disfrute precisas para la satisfacción del bien constitucionalmente protegido” (Vaquer, 2011).

La obligación del Estado de instrumentar políticas públicas que garanticen el disfrute del derecho a la vivienda, no tienen como objetivo proporcionar o construir un inmueble para cada una de las personas bajo su tutela. Más bien busca proveer ciertos bienes a grupos en condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, su principal obligación se relaciona con la creación de las condiciones necesarias para que toda persona pueda acceder a un lugar donde habitar.

Como lo afirma Vaquer (2011), todos los bienes jurídicos protegidos cuentan con dos dimensiones: una subjetiva y otra objetiva. La primera se refiere al derecho de la persona y la segunda a los principios del ordenamiento jurídico. Estas dimensiones se confirman ya que los derechos de la persona son tanto un límite al poder público como su fundamento.

La expresión del derecho a la vivienda en la Constitución implica la obligación por parte del legislador de determinar su sujeto, objeto, alcance y contenido. Una vez plasmado lo anterior, le corresponde al ejecutivo instrumentar el derecho a la vivienda, el cual, además de la edificación de hogares, la implementación de

políticas públicas, de instalaciones y servicios suficientes para procurar un nivel de vida digno que fomente el desarrollo personal y comunitario. Finalmente, le atañe al poder judicial procurar la justiciabilidad del derecho a la vivienda (como se explicará en el siguiente apartado).

Cuando se trata de derechos de prestación, se advierte que el Estado además de la provisión material, debe propiciar la configuración de un entorno seguro para su desarrollo. En efecto, la adecuada implementación de los derechos de prestación no depende exclusivamente de la instauración de un orden jurídico o de la voluntad política, sino de la creación de un orden social en el que se procure la justa distribución de riqueza, lo cual se debe construir de manera progresiva. En este sentido, las políticas públicas representan uno de los medios para el fomento de este orden social equitativo (Nikken, 1994:15).

Ahora bien, uno de los principales obstáculos para la realización de este tipo de derechos de prestación, es la disposición de recursos limitados, de forma tal que a pesar de existir la voluntad política de atender las necesidades sociales, no se cuenta con el presupuesto para ello. Por ende, a pesar de la existencia de políticas públicas y programas enfocados al sector habitacional, si no se cuenta con el financiamiento adecuado, los resultados serán de igual forma, limitados.

A pesar de ello, los recursos económicos con que cuenta el Estado para la realización de los derechos de prestación, se reconocen como una restricción, más no como la permisión de su constante incumplimiento (Ramírez y De Roux, 2004). En principio, el Estado tiene la obligación de garantizar el establecimiento de pisos mínimos de bienestar para todos los grupos sociales (Ramírez y De Roux, 2004). Para ello, se exige que se inviertan los recursos necesarios para asegurar las mismas condiciones para todos los gobernados; una vez alcanzado este objetivo, se podrá ampliar su plan de acción para fomentar el desarrollo del sector habitacional. Sin embargo, la cuestión de mayor relevancia recae en determinar

cuáles son las herramientas con que el Estado cuenta para allegarse de mayores recursos que le permitan estos estándares mínimos de protección.

Ante el problema de una implementación eficaz de los derechos humanos en general, y en particular de los elementos que conforman el objeto de tutela de cada uno de ellos, es preciso identificar el complejo de acciones necesarias para garantizar su ejercicio y disfrute; así como los sujetos obligados a llevarlas a cabo.

Desde una concepción clásica, los derechos se consideran como límites al poder o como aquellas pretensiones que los gobernados están legitimados a exigir de sus gobernantes. Al respecto Bobbio hace una precisión muy importante, al asegurar que la efectividad de estos derechos dependerá de la composición y determinación de la voluntad del propio poder político que limitan (en Asís, 2012).

Así, el goce y ejercicio de los derechos humanos se relaciona con la prohibición del Estado de traspasar ciertos límites establecidos en los mismos, los cuales deben respeto pleno a la dignidad inherente de la persona (Nikken, 1994: 29). Esta visión de respeto a los derechos humanos mediante el simple no accionar del Estado, ha quedado atrás debido a su visión limitada para el caso de los derechos humanos que implican una prestación.

Prueba de ello es que los derechos humanos no solamente conllevan una obligación de “no hacer”, sino también de un “hacer” derivado de cuatro dimensiones: (a) respetar, es decir, la prohibición del Estado de interferir, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos (Abramovich y Courtis, 1997); (b) proteger, lo cual implica, evitar que otros obstaculicen el goce o disfrute de los derechos humanos, (c) garantizar que la persona pueda acceder al bien objeto del derecho, cuando no cuente con los recursos para ello y (d) promover el desarrollo de las condiciones necesarias para el acceso al derecho (Pisarello, 2003:36; Abramovich, 2004: 17).

En el caso de la obligación del Estado de garantizar los derechos humanos, el Estado debe asegurar la efectividad de los mismos, al proveer de los medios necesarios para ello, por lo que es recomendable la actuación inmediata para proveer niveles mínimos de realización y progresividad de dichos derechos (Abramovich y Courtis, 1997:34). Por tanto, le corresponde a los Poderes Ejecutivo (administración pública) y Legislativo la emisión de la normatividad que acoja su protección, así como la realización de acciones que permitan su ejercicio.

Entre las medidas que pueden llevarse a cabo de manera inmediata se encuentran: la adecuación del marco legal y el monitoreo de su instrumentación. La primera acción se relaciona con la emisión de leyes y reglamentos que hagan operativo el derecho social protegido; así como la derogación de normatividad que lo limite o imponga algún criterio discriminatorio en cuanto a su disfrute. En cambio, la segunda hace referencia a la recopilación de información acerca del estado del cumplimiento del derecho protegido, las condiciones en el que debe ser instrumentado y las necesidades principales que deben ser cubiertas (Abramovich y Courtis, 1997:35-36).

Sin embargo, es cuestionable que la simple incorporación de los derechos humanos al orden jurídico y su monitoreo les aseguren plena vigencia y validez. Ante tales circunstancias surge una cuestión: hasta dónde es competente el Estado para actuar de manera activa en la realización de los derechos humanos y qué tipo de acciones se requiere para dar por cumplidas sus responsabilidades.

En el caso de otros derechos como lo son los civiles y políticos, asociados específicamente con el libre accionar de sus titulares (Fleury, 2004), el Estado tiene, por lo general, obligaciones de tipo negativas; es decir, de no interferir en el ejercicio, goce y disfrute del derecho; en otras palabras, su vigencia se garantiza a través del abstencionismo estatal y en algunos casos en su tolerancia. Sin embargo, en el caso de los DESC, el Estado cuenta con obligaciones positivas de “dar” y “hacer” y su vigencia no se supedita a un acto o tiempo determinado, sino que su

consecución será progresiva (Ramírez y De Roux, 2004). Tratándose de derecho humano, ya sea por limitaciones económicas o la intervención de terceros, la abstención estatal implica una omisión y por tanto una violación de los derechos en cuestión (y no el cumplimiento de una obligación negativa) (Abramovich y Courtis, 1997: 15). En la actualidad se ha demostrado que la implementación de los derechos no se colma con el simple establecimiento de principios en las normas fundamentales de cada orden jurídico local, sino que conlleva deberes concretos para la función estatal (Carbonell, 2008).

El derecho a la vivienda busca dar satisfacción a la necesidad de toda persona de tener un lugar adecuado para vivir. Es considerado como un derecho inalienable al individuo. Es concebido también, como el resguardo del ser humano y de su familia que actúa como plataforma para su desenvolvimiento e influye en su progreso individual y colectivo.⁴⁷

Ha sido considerado un derecho compuesto, es decir, su ejercicio es necesario para la materialización de otros derechos, cuyo fin no se agota con un espacio para dormir o estar, sino por el contrario su vulneración, incide en la violación de otros Derechos Humanos.⁴⁸

La violación del derecho a la vivienda, amenaza por ejemplo al derecho a la integridad física y mental, como cuando se vive ante la imposibilidad de cubrir la renta de un alquiler; vulnera también el derecho al trabajo; pone en riesgo el derecho a la salud, a la educación y al libre desarrollo de las personas, los cuales son imposibles de ejercer en espacios hacinados sin condiciones mínimas de habitabilidad.

⁴⁷ VELÁSQUEZ DE LA PARRA, Manuel, *“El derecho a la vivienda”*, Aspectos jurídicos de la vivienda, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Año IV, No. 18. Sep.- Dic de 1991, p. 477.

⁴⁸ CARBONELL, Miguel, *“Los derechos fundamentales en México”*, México, UNAM, Porrúa, CNDH, 2004, p. 920.

Del mismo modo, deja en incapacidad de ejercer el derecho a elegir residencia, al de la privacidad, al de la vida familiar; afectando incluso los derechos de participación política de las personas, entre otros.

Por otro parte, el disfrutar de una vivienda como derecho no se satisface con un mero acto de contar con un cobijo para protegerse de los elementos naturales que puedan convertirse en una amenaza. Sino que debe considerar mínimos de bienestar que les permitan a las personas su desarrollo.

La estrategia Mundial de la Vivienda preparada por las Naciones Unidas, define la vivienda adecuada, como “un lugar para poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

Según consideraciones del CDESC, para que una vivienda sea adecuada, debe reunir como mínimo siete criterios, tales como:

1. Seguridad de su tenencia, es decir que sus ocupantes cuenten con la protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas.
2. Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura, o bien, que cuente con agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
3. Asequibilidad, en el entendido que permita el disfrute otros Derechos Humanos.
4. Habitabilidad, que garantice la seguridad física, proporcione 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.
5. Accesibilidad, o más bien, considere las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos y marginados.

6. Ubicación, que ofrezca acceso a oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios e instalaciones sociales y no esté ubicada en zonas contaminadas o peligrosas; y por último,
7. Adecuación cultural, pues debe respetar la expresión de la identidad cultural.⁴⁹

Como se puede observar, el derecho a una vivienda adecuada es un derecho humano reconocido en diferentes instrumentos internacionales de los cuales México forma parte. También a partir del esfuerzo del Estado mexicano por cumplir con la prestación social a los trabajadores, es que se transforma un derecho reconocido para el trabajador hacia un derecho reconocido para la familia.

En la historia del constitucionalismo mexicano, encontramos que fue en 1983 cuando se incorpora un párrafo al artículo 4 de la Carta Magna, en el cual se establece que: “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”

Es observable que, en dicho enunciado normativo, se intenta plasmar una norma programática o un ideal social, más que un derecho garantizable, una situación común cuando se trata de subjetivizar los derechos sociales.

Si bien es cierto que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo cuarto párrafo séptimo, se reconoce el derecho a las familias a disfrutar de una vivienda digna y decorosa y delega a ley secundaria la obligación de establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar este objetivo, también lo es que la mención constitucional es de carácter declarativo, lo cual ha permitido interpretaciones muy diversas sobre el tema, tanto literales y judiciales como doctrinales, las cuales han llevado a que el tema se discuta desde ángulos tan diversos como la conceptualización de los elementos para un nivel de vida adecuado, la gratuidad en el goce del derecho específico, la presupuestación

⁴⁹ ACNUDH, ONU Hábitat, El derecho a una vivienda adecuada, Ginebra, ONU, 2010, p. 4.

pública para la efectividad del derecho, o la programaticidad del derecho, pero no han concluido de manera satisfactoria en la forma en la que el derecho a la vivienda pueda llegar a ser un derecho efectivo.

De un análisis específico del texto constitucional en el que se establece el derecho subjetivo a la vivienda, encontramos que se refiere a familias y no a los individuos; en segundo lugar, no se establece la obligatoriedad del Estado de garantizar este derecho, como se asienta en el mismo artículo refiriéndose al derecho a la alimentación, a un medio ambiente sano o al agua; y en tercer orden no menciona los mecanismos de defensa de este derecho por medio de los cuales se garantice su efectividad.

Es posible suponer la imposibilidad fáctica para el Estado de proveer habitación a todos los mexicanos, y establecer en el texto constitucional que el Estado garantizará este derecho, originaría un caos al momento de que los ciudadanos lo hagan exigible por medios judiciales. Sin embargo, con respecto a esta idea, el CDESC, ha establecido criterios en los cuales no se debe confundir entre garantizar el derecho a la vivienda con el de construir y entregarle viviendas a todos:

“El derecho a una vivienda adecuada no exige que el Estado construya viviendas para toda la población. Una de las ideas erróneas más frecuentes vinculadas al derecho a una vivienda adecuada es que requiere que el Estado construya viviendas para toda la población, y que las personas que carecen de vivienda puedan pedirla automáticamente al gobierno. Si bien la mayoría de los gobiernos participan en cierta medida en la construcción de viviendas, el derecho a una vivienda adecuada evidentemente no obliga al gobierno a construir el parque de viviendas para toda la nación, [...]. 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, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada.”⁵⁰

De este modo y siguiendo a Ponce Solé (2013), “el derecho a la vivienda da lugar a la existencia de una serie de prestaciones exigibles: de no hacer (respetar, esto es, no vulnerar, exigible por igual a sujetos públicos y privados) y de hacer (reconocer,

⁵⁰ ACNUDH, ONU Hábitat, El derecho a una vivienda adecuada, Óp. Cit.

proteger y promover)” de las cuales corresponden tanto al Poder Legislativo como al Ejecutivo la construcción de un marco normativo y regulatorio del uso del suelo como de políticas públicas que orienten el comportamientos públicos para garantizar el contenido mínimo de este derecho.⁵¹

No obstante, el centro del diseño del marco normativo y de las políticas de Estado para garantizar el derecho a la vivienda debe sustentarse en la determinación precisa del contenido directo de derecho y su contenido complementario. Ponce Solé (2013: 117) señala que esto contribuye “[...] a suscitar la discusión durante la elaboración de las normas. En segundo lugar, a impulsar su control jurídico una vez aprobadas, en caso que la determinación no haya sido fundamentada y justificada. Y en tercer lugar, permite de cara al futuro mantener al margen de la regresión un núcleo definido.”

Uno de los retos que se observan en la construcción de estos mecanismos se asocia a una inercia fragmentada en el ejercicio de gobierno que no se traduce en el cumplimiento y atención prioritaria del contenido mínimo de los DESCAs y en particular del derecho a la vivienda. El ejercicio de gobierno sigue una mediación institucional y política en los que los procesos gubernamentales y la definición de objetivos gubernamentales está determinada por la interrelación entre los Poderes de la Unión y órdenes de gobierno, en lugar de guiarse por la búsqueda en la efectividad del cumplimiento del contenido mínimo de los derechos.

⁵¹ PONCE SOLÉ, Juli, *“El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos. Las líneas rojas y constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social”*, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, España, 2013, p. 35.

Capítulo II.

Implementación y justiciabilidad del derecho a la vivienda en México

1. Marco jurídico del derecho a la vivienda en los ordenamientos mexicanos

El artículo 4º original de la Constitución de 1917, no preveía el derecho a la vivienda, fue hasta la reforma del 7 de febrero de 1983 que se incluyó este derecho y desde ese entonces, la redacción de dicho derecho no ha sido modificada. El actual precepto constitucional es producto de la reforma constitucional que desligo el derecho a la vivienda del status laboral de las personas, ya que el disfrute de dicho derecho era concebido como una prestación de los trabajadores (García, 1998). Dicha reforma se realizó bajo el argumento de que la vivienda es condición y presupuesto necesario para el desarrollo material y moral de la familia (Fritsche, 1991).

A mayor precisión, el siete de febrero de mil novecientos ochenta y tres, a raíz de la iniciativa presentada por el hoy extinto Partido Popular Socialista de México (PPS), se modificó el artículo 4º de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos, a fin de incorporar lo que habría de convertirse indudablemente en uno de los derechos fundamentales que mayor controversia han generado en cuanto a sus alcances e interpretación: el derecho a una vivienda digna y decorosa.

En su exposición de motivos, el PPS hizo referencia a las finalidades perseguidas por la Revolución Mexicana, que en su opinión podían resumirse en los siguientes: el logro de la cabal independencia de la nación, la ampliación del régimen democrático y la elevación del nivel de vida.⁵²

⁵² Exposición de motivos para la reforma constitucional del 7 de febrero de 1983, presentada por el Partido Popular Socialista.

Los patrocinadores de la reforma consideraron que este último punto en particular había sido perseguido de manera inconsistente por las diversas administraciones posteriores a la Revolución, pues “algunos gobiernos ha[bían] mostrado mayor sensibilidad que otros; se realiza[ron] avances y luego [hubo] estancamientos; medidas positivas [fueron] abandonadas; el camino se desv[iaba] y nuevamente se retoma[ba].”⁵³

Cabe destacar, que en el Diario de Debates de la sesión parlamentaria en la que se aprobó la reforma anterior, se discutió el cambio del término “*familia*” por el de “*individuo*”. Sin embargo, se consideró relevante establecer la importancia de este núcleo, en la constitución, por lo que no se realizó la modificación (Fritsche, 1991).

Además, existen otras normas que le imponen obligaciones al Estado respecto a las condiciones sociales y económicas del entorno de los individuos. Dichas cuestiones, como la distribución de riqueza, guardan una relación estrecha con el acceso a la vivienda. Por un lado, el párrafo primero del artículo 25 constitucional⁵⁴ establece que el Estado mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa redistribución del ingreso y la riqueza, debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por otro lado, el párrafo tercero del artículo 27 del mismo ordenamiento⁵⁵ establece la posibilidad de

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

⁵⁵ Artículo 27. [...] La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el

imponer modalidades a la propiedad privada en razón de un beneficio social y una distribución equitativa de la riqueza pública para el mejoramiento de las condiciones de vida tanto de poblaciones rurales como urbanas, así como la facultad del Estado para ordenar los asentamientos humanos y planear y regular los centros de población.

La correcta ordenación de los asentamientos humanos es un tema prioritario para un Estado, ya que no solamente se trata de su distribución territorial, sino la adecuación de sus condiciones de vida. Asimismo, el apoyo para una buena distribución de riqueza sirve de motor para el desarrollo social y personal, ampliando las posibilidades de adquisición de las personas y con ello de acceder a una vivienda.

Finalmente, el artículo 123 constitucional reafirma el fomento al acceso a la vivienda como una prestación laboral, la cual se satisface mediante la aportación de los patrones a un fondo común de financiamiento. Esto, al conservar su regulación tanto en la fracción XII del Apartado A para obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y todo trabajador en general, como el inciso f de la fracción XI del Apartado B para los trabajadores de los Poderes de la Unión y los del Gobierno del Distrito Federal.⁵⁶

fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

⁵⁶ Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. (...) A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo: [...] XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. Las

De las disposiciones transcritas se desprende que además del reconocimiento expreso del derecho a la vivienda digna y decorosa, la constitución establece un sistema de protección ampliado para su realización. Lo anterior, debido a que existen ámbitos relacionas que deberán regularse para complementar este derecho, como el ordenamiento de asentamientos humanos, la regulación del uso de suelo, la distribución de la riqueza y el apoyo en el financiamiento.

Existen diversas leyes secundarias que se encargan de establecer algunas de las disposiciones concretas respecto al derecho a la vivienda como lo son: (a) la Ley de Vivienda; (b) la Ley General de Asentamientos Humanos; y, (c) la Ley del Trabajo, entre otras.

La Ley de Vivienda, reglamentaria del artículo 4º Constitucional,⁵⁷ publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006, tiene como objeto establecer y regular la política nacional de vivienda. Para llevar a cabo esta labor, se creó la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), el cual es un organismo descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Social. Es justo en esta ley donde se establece qué

negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos (doscientos, sic DOF 09-01-1978) habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar. [...] XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados. [...] B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores: [...] XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: [...] f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

⁵⁷ “Artículo 1º. La presente Ley es reglamentaria del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda [...].”

debe entenderse por vivienda digna y decorosa. De acuerdo con este ordenamiento jurídico, una vivienda se considerada adecuada cuando cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, sea habitable, salubre, tenga los servicios básicos y proporcione seguridad jurídica a sus ocupantes respecto a la propiedad o legítima posesión, y cuente con criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes frente a fenómenos naturales que sean potencialmente agresivos.⁵⁸

Bajo este contexto, se reconoce que el acceso a la vivienda es un indicador del desarrollo económico e impacta en la producción nacional; y se enfatiza la importancia de promover la vivienda en el sector rural, con pleno respeto al entorno cultural de cada región (CLADEM, 2007).

En cuanto a las entidades federativas, estos cuentan con una ley de vivienda a nivel local. Como se muestra en el cuadro 1, la mayoría de las leyes fueron publicadas en el dos mil once. Tan sólo el Distrito Federal, San Luís Potosí y Guerrero contaban con una ley antes de la publicación de la Ley de Vivienda a nivel federal. Esto refleja una oleada de publicación de leyes de vivienda y representa una atención por parte de los tomadores de decisiones sobre la importancia del tema de vivienda.

Por otro lado, la Ley General de Asentamientos Humanos establece la concurrencia entre la federación, entidades federativas y municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Asimismo, determina la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población.

⁵⁸ “Artículo 2.- Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.”

Cuadro 1.
Promulgación de las leyes de vivienda a nivel local.

Estado	Fecha de publicación
Distrito Federal	02-mar-00
San Luis Potosí	13-may-04
Guerrero	14-dic-04
Ley de Vivienda (nivel federal)	07-jun-06
Guanajuato	13-jun-08
Estado de México	22-ene-09
Oaxaca	28-mar-09
Puebla	28-mar-09
Nayarit	06-jun-09
Tlaxcala	11-nov-10
Coahuila	17-dic-10
Quintana Roo	21-dic-10
Campeche	02-feb-11
Yucatán	01-abr-11
Veracruz	13-abr-11
Durango	22-may-11
Hidalgo	18-jul-11
Tabasco	28-sep-11
Sonora	07-nov-11
Chihuahua	26-may-12
Tamaulipas	25-sep-13
Aguascalientes	07-oct-13
Morelos	30-abr-14
Jalisco	09-may-14
Colima	31-may-14

Fuente: Elaboración propia con base en los periódicos oficiales locales.

Nota: los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Michoacán, Querétaro, Sinaloa y Zacatecas no cuentan con una ley sobre vivienda, lo cual no significa que no tengan un instituto especializado.

La disponibilidad de tierras y su posible asignación representa el primer insumo necesario para el acceso a la vivienda; por lo que al constituir un recurso no renovable marcado por su escasez, su regulación y mantenimiento es primordial para el Estado. En este sentido, las características del subsuelo, su vulnerabilidad a desastres naturales, su costo y localización, son elementos a considerar para su administración (Coulomb, 2010).

Dicho ordenamiento establece como asuntos de utilidad pública la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, la ejecución de planes y programas de desarrollo urbano, la constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, la edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular, la ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, la protección del patrimonio cultural y la preservación del equilibrio ecológico.⁵⁹

Las políticas y programas de desarrollo urbano se han utilizado como medios de regulación y fomento de uso de suelo, para maximizar su producción; sin embargo, se ha dejado de lado el enfoque social y sostenible (Coulomb, 2010). De esta manera es menester plantearse cuáles son, además de las necesidades productivas de una zona o a la construcción de una ciudad, las necesidades de sus habitantes.

En virtud de la creciente urbanización y constitución de megalópolis, la acción planificación del Estado se hace primordial. En este sentido, los planes tienen por objeto concebir y proponer una organización espacial funcional que asegure las mejores condiciones para la vida de sus habitantes y su desarrollo económico (Negrete, 2010). A mayor detalle, se establecieron “medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población” (Andrade, 1991: 333).

⁵⁹ Artículo 5. Se considera de utilidad pública: I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano; III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población; V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular; VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos; VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Ahora bien, el tema de la vivienda se encuentra estrechamente relacionado con la materia laboral y sus prestaciones, por lo que es pertinente una breve mención de las disposiciones que la Ley Federal del Trabajo vigente contiene sobre el tema.

El trabajo es un derecho social que debe llevarse a cabo en condiciones que salvaguarden la vida y fomenten un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. En este sentido, la ley dispone que toda empresa que establezca relaciones laborales, debe proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores. Esta obligación podrá ser cubierta mediante la aportación del 5% del monto de los salarios de sus empleados; con el fin de constituir un Fondo Nacional de vivienda.⁶⁰

Además de las leyes referidas, el derecho a la vivienda se reconoce en algunas disposiciones de: (a) la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado pues regula las actividades y servicios financieros para para la adquisición, construcción, remodelación o refinanciamiento destinado a la vivienda; (b) la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la cual establece como prestación y servicio para sus afiliados, el arrendamiento o venta de habitaciones económicas, el otorgamiento de préstamos hipotecarios y financiamiento; y, (c) la Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal en la que se impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías destinadas a la construcción, adquisición y mejora de vivienda.

De esta manera, el Estado ha adoptado en primer lugar garantías primarias al desarrollar su contenido y medios de implementación a través de legislación especializada y reglamentos, así como de la creación de organismos públicos encargados de emprender programas y acciones concretas para su realización. Por otra parte, se han creado garantías secundarias al reconocer el derecho subjetivo

⁶⁰ La regulación de las aportaciones, así como del funcionamiento del Fondo, se prevé en los artículos 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo.

de las personas a acceder a procedimientos de revisión, sanción y remedio en casos de vulneración.

2. Tratados internacionales sobre normas de derechos humanos: jerarquía dentro del orden jurídico mexicano

México ha complementado el marco de protección del derecho a la vivienda al adherirse a los instrumentos internacionales sobre la materia.⁶¹ Sin embargo, se debe establecer cuál es el rango jerárquico que ocupan los tratados internacionales que contienen normas de derechos humanos para determinar si son vinculantes.

En 1992, la Suprema Corte en la resolución del amparo en revisión 2069/91 estableció que los tratados internacionales tenían el mismo nivel jerárquico que las leyes federales, el cual es un rango inmediatamente inferior a la Constitución y, por tanto, ni dichas leyes ni los tratados pueden ser considerados parámetros de validez o regularidad del otro (SCJN, 1992).

Más tarde en el amparo en revisión 1475/98, el máximo Tribunal señaló que los tratados internacionales están jerárquicamente por encima de las leyes federales y locales pues cumplen con requisitos formales y materiales por arriba de los otros ordenamientos jurídicos (SCJN, 1999).

En cambio, en el amparo en revisión 120/2002, la Suprema Corte estableció que existe un orden jurídico superior el cual está integrado por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales (federales y locales), especificando

⁶¹ Declaración Universal de Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; Convención de Derechos del Niño; Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; Convención internacional para la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias; Convenio sobre el Estatuto de los refugiados; Carta de la Organización de Estados Americanos; Declaración Americana de los Derechos Humanos; Convención Americana sobre Derechos Humanos; entre otros. Información de la página web oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Consultado el 30 de junio de 2014 en la dirección electrónica: <http://www.sre.gob.mx/tratados/index.php>

que dichos tratados son jerárquicamente superiores frente a las leyes generales. En dicha resolución se señaló que el Estado mexicano no puede invocar su derecho interno como razón del incumplimiento de sus obligaciones internacionales (SCJN; 2007).

Por último, el tres de septiembre de 2013, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre este asunto en la Contradicción de Tesis 293/2011 tomando en cuenta las reformas al artículo primero constitucional realizadas el seis y diez de junio de 2011, las cuales se plasman a continuación:

Cuadro 2.
Artículo primero constitucional antes y después de las reformas del diez de junio de 2011

Antes de la reforma	Después de la reforma
En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.	En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de lo que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.	
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.	Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por un lado, de acuerdo con la última resolución de la Suprema Corte, el artículo primero de la Carta Magna prevé al conjunto normativo compuesto “por “normas de derechos humanos”, cuya fuente de reconocimiento puede ser la Constitución o un tratado internacional ratificado por México con independencia de la materia de éste” (SCJN, 2013:29). Por lo que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales en los que México es parte, les es aplicable el principio de supremacía constitucional, sólo en la medida que exista una “restricción expresa” al ejercicio de éstos por parte del texto Constitucional.

3. Justiciabilidad de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano

Asimismo, la reforma constitucional amplió la procedencia del juicio de amparo ya que se incluyen los casos en los que se hubiesen transgredido los derechos humanos señalados en los tratados internacionales, sean o no reconocidos en la propia Constitución.

Cuadro 2. Artículo 103 constitucional antes y después de las reformas del seis de junio de 2011

Antes de la reforma	Después de la reforma
<p>Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:</p> <p>I.- por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales;</p> <p>[...]</p>	<p>I.- Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;</p> <p>[...]</p>

La reforma anterior es un gran paso en el derecho mexicano, ya que “los derechos humanos contenidos en tratados internacionales obligan a todas las autoridades dentro del sistema jurídico mexicano, por lo que constituyen, junto con los derechos humanos constitucionales, parámetros de regularidad constitucional, los cuales son

justiciables a través del amparo independientemente de que su fuente sea un tratado internacional" (SCJN, 2013: 44).

Ahora bien, es necesario resaltar que para que la celebración de un tratado internación sea válida, no debe contravenir el catálogo de derechos humanos comprendidos en la Constitución y en los tratados internacionales previamente celebrados por el Estado mexicano, cumpliendo con el principio de progresividad y el de no regresividad (como lo señala el párrafo tercero del artículo primero actual) (SCJN, 2013:50). Esta situación cobra relevancia ya que actualmente existen tratados celebrados por México en el que se compromete a realizar acciones tendientes a garantizar el derecho a la vivienda adecuada, por lo que el Estado no debe o puede celebrar tratados que sean contrarios a lo establecido en los tratados vigentes.

Los derechos humanos son el nuevo parámetro de valoración de la actividad estatal; por lo que medir la efectividad de sus garantías es indispensable para determinar su grado de consecución. La importancia de la reforma constitucional radica en que, en el campo de los derechos, las fronteras se han transformado más allá de lo doméstico, al sumar actores internacionales al proceso de toma de decisiones.

La reforma representa un parte aguas en la manera de concebir el poder político y la relación de los ciudadanos con las autoridades. Claramente, la adopción de una perspectiva de derechos requiere una transformación importante del sistema jurídico y de las rutinas de actuación de las burocracias.

4. El derecho a la vivienda en los tratados internacionales

El derecho fundamental a la vivienda está establecido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el artículo 11, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, suscrito y ratificado por México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 12 de mayo de 1981.

Declaración Universal de los Derechos Humanos	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
<p>Artículo 25. 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 independientes de su voluntad.</p>	<p>Artículo 11. 1. Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación fundada en el libre consentimiento.</p>

El artículo 11, párrafo primero del Pacto DESC impone la obligación al Estado mexicano de reconocer el derecho a una vivienda adecuada y tomar las medidas pertinentes para hacerlo efectivo. Dicho precepto ha sido interpretado por el Comité de DESC es en la Observación General Nº 4 (1991) (E/1992/23).

Por otro lado, respecto al tema de la vivienda adecuada, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos menciona que los Estados Partes del Pacto DESC deben:

- (a) abstenerse de intervenir directa o indirectamente en el disfrute del derecho a una vivienda adecuada;
- (b) impedir la injerencia de terceros en el derecho a la vivienda;
- (c) adoptar la medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales, de promoción, entre otras, la realización plena del derecho a una vivienda adecuada;
- y, (d) garantizar mecanismos judiciales, como medios de defensa para las personas que sufran una violación de su derecho a una vivienda (ACNUDH y ONU-HABITAT, 2010).

Es importante señalar que conforme a la nuestra Suprema Corte, el derecho a la vivienda es reconocido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y respecto a este último, los órganos competentes para su interpretación han emitido lineamientos para darle contenido. Sin embargo, dichos lineamientos no son vinculatorios; aunque sí son útiles para conocer la evolución del derecho a la vivienda en el ámbito internacional, y cuál es el objetivo que se persigue en torno a este derecho (SCJN, 2014: 42). De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el alcance de los tratados internacionales respecto al derecho a la vivienda adecuada son los siguientes:

Alcance de los tratados internacionales respecto al derecho a la vivienda adecuada según la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este derecho se debe garantizar a todas las personas;

Su interpretación no puede ser en sentido restrictivo;

El derecho a la vivienda no se satisface con el simple hecho tener un lugar para habitar. Una vivienda “adecuada” cuenta con los elementos que garanticen un nivel mínimo de bienestar a sus habitantes, “esencialmente, una infraestructura básica adecuada, que proteja de la humedad, la lluvia, el viento, así como, riesgos estructurales, con instalaciones sanitarias y de aseo, un espacio especial para preparar e ingerir los alimentos, espacio adecuado para el descanso, iluminación y ventilación adecuadas, acceso al agua potable, electricidad, y drenaje” (SCJN, 2014: 42).

“Los Estados Parte debe contar con una estrategia nacional de vivienda para garantizar el derecho a la vivienda, así como, tomar e implementar las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales adecuadas para la realización plena de dicho derecho, dentro de las cuales está asegurar a la población recursos jurídicos y mecanismos judiciales para que los gobernados puedan reclamar el incumplimiento a dicho derecho, cuando las condiciones de las mismas no sean adecuadas o sean insalubres” (SCJN, 2014: 42).

Fuente: SCJN (2014). Amparo directo en revisión 3516/2013.

El Pacto DESC les da a los Estados la libertad de determinar cuáles serán las medidas que más se adaptan a las condiciones sociales, económicas, culturales, y climatológicas de cada país para garantizar el derecho a la vivienda. El estándar mínimo que debe cumplir la vivienda será emitido por el Estado, por lo que únicamente las viviendas que cumplan con la normatividad aplicable podrán ser consideradas como adecuadas (SCJN, 2014).

Aunado a la elaboración de instrumentos de protección, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU designó en el 2000 a Miloon Kothari como su Relator Especial, con el mandato de realizar un estudio acerca de la vivienda adecuada como componente del derecho al “*estándar adecuado de vida*”. Esta investigación fue llevada a cabo durante tres años, mediante el establecimiento de diálogos entre los Estados Miembros de la ONU, sus demás agencias, Organizaciones No Gubernamentales expertas en la materia e instituciones financieras. El trabajo se enfocó a promover la cooperación entre gobiernos para la revisión del marco normativo interno relativo a la vivienda e instar a una interpretación menos estricta y, de ser necesario, su adecuación a una protección amplia de derechos humanos (UN-HABITAT, 2002).

Así, Miloon Kothari, primer Relator, y Raquel Rolnik, actual Relatora, han tenido como función principal: analizar la situación del derecho a la vivienda en el mundo; asesorar a los Estados Parte acerca de las medidas necesarias para su mejora; y, llamar la atención tanto de la ONU como de la comunidad internacional sobre violaciones de este derecho, con especial énfasis a los grupos vulnerables. Para ello, a través de los trabajos de la Relatoría y con base en el PIDESC y las observaciones generales del Comité, se ha precisado el alcance de este derecho (La Spina, 2013: 10).

Asimismo, en diversos documentos de las agencias especializadas de estudio de la situación de grupos vulnerables, se ha analizado la problemática relacionada con el derecho a la vivienda adecuada. De forma tal que se ha determinado el contexto en el que estos grupos se desarrollan, las precariedades que padecen y las necesidades que deben cubrirse de manera específica.

Por su parte, dentro del Sistema Interamericano de protección de Derechos Humanos, este derecho se reconoce el derecho a la vivienda adecuada tanto en la Carta de la Organización de Estados Americanos como en la Declaración Americana de los Derechos Humanos, como se muestra a continuación:

Cuadro 3.
**Disposiciones en Instrumentos Sistema Interamericano de protección de
 Derechos Humanos relativas al derecho a la vivienda**

Carta de la Organización de Estados Americanos	Declaración Americana de los Derechos Humanos	Convención Americana sobre Derechos Humanos
<p>Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: [...] k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; [...].</p>	<p>Artículo 11. Toda persona tienen derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica correspondiente al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.</p>	<p>Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada. 1. Toda persona tienen derecho al uso y goce e sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según la formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.</p> <p>Artículo 26. Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información presentada en la página de la OEA.

México es parte de la Organización de Estados Americanos, así como a su sistema regional de protección de Derechos Humanos. De modo tal que ha reconocido la competencia de sus órganos, Comisión y Corte, así como ratificado sus instrumentos de tutela. Inclusive, es de considerar la activa participación del Estado ante la Comisión como en la Corte en los últimos años.

5. Implementación del derecho a la vivienda en el orden internacional, especial mención de México.

Durante el 2002, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuada visitó el Estado mexicano con el fin de llevar a cabo un análisis acerca de la situación habitacional en el territorio. En este sentido, conforme a su mandato y con base en la indivisibilidad de los derechos humanos, también examinó la implementación del

derecho a la alimentación, al agua, la salud, el trabajo, la propiedad, la seguridad de la persona y del hogar. Lo anterior amplió su perspectiva de una vivienda adecuada a la revisión de cuestiones particulares como la situación de tenencia de la tierra, desalojos forzosos, acceso al agua, a servicios de saneamiento, salud, pobreza, cuestiones de género, de poblaciones de indígenas, minorías y grupos vulnerables, en mayor medida (Kothari, 2003).

En palabras del Relator Especial: “La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada exige al Estado y sus agentes abstenerse de llevar a cabo, patrocinar o tolerar, ya sea individualmente o en asociación con terceros, toda práctica, política o medida jurídica que viole el derecho o impida el acceso a la vivienda, los servicios, los materiales conexos y los recursos mediante la elaboración de una estrategia nacional de vivienda [...]” (Kothari, 2003: 17).

De esta manera, a través de reuniones tanto con autoridades mexicanas como organizaciones no gubernamentales y miembros de la sociedad civil, el relator especial recopiló la información necesaria para emitir un diagnóstico acerca de la vivienda en México, así como recomendaciones para hacer efectivo este derecho. De manera general, señaló que a pesar de las acciones llevadas a cabo por el gobierno, aún imperaba un gran rezago y desigualdad debido a la situación de pobreza que aquejaba a la gran mayoría.

A continuación se detallarán algunos de los aspectos más relevantes encontrados en los informes emitidos por la Relatoría Especial, en especial la Observación General No. 7; en relación al estado de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada de manera general y en particular en México.

5.1 Seguridad Jurídica.

Además del reconocimiento del derecho humano en el ordenamiento jurídico doméstico, es necesario el establecimiento de garantías sobre el bien jurídico

tutelado, sus derechos complementarios, así como la posibilidad de acudir ante instancias jurisdiccionales en caso de violaciones. Entre los aspectos más relevantes a regular se encuentra el derecho a la propiedad y tenencia de la tierra y el establecimiento de procedimientos justos y medios de revisión en caso de desalojos forzosos.

Derechos de propiedad y tenencia de la tierra.

Miloon Kothari (2007) en su Informe sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado de 2007, señaló que los problemas en este rubro comienzan desde la cuestión básica de la tenencia de la tierra. Al respecto, indicó que el principal obstáculo que encontró en sus *visitas in loco* a diversos Estados, fue la irregularidad en los derechos sobre la tierra. En este sentido, pudo observar que una de las principales razones para que las viviendas sean inadecuadas es el impedimento al acceso a la tierra y los recursos comunes, provocados por sistemas inequitativos de propiedad, la falta de tierras y la inseguridad.

Por su parte Raquel Rolnik (2012) en el informe A/HRC/22/46 abordó el tema, al señalar que millones de personas se encuentran en constante amenaza de desalojo o en medio de una situación ambigua respecto a su vivienda. Esto debido a la aparición de asentamientos espontáneos no planificados de personas que no cuentan con los recursos suficientes para acceder a viviendas formales. Por tanto, ninguno de estos aglomerados urbanos improvisados cuenta con la protección que permita a sus habitantes disponer de un hogar seguro y vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad; ni una infraestructura que los provea de servicios básicos.

Por otra parte, conforme a la Relatoría Especial de la ONU, otro problema relevante se relaciona con la invasión de tierras y su adquisición ilegal por la falta de asignación de terrenos. Las condiciones en las que se establecen son clandestinas

y traen aparejada la falta de conexiones a servicios básicos o su asentamiento en zonas de alto riesgo (Kothari, 2003). Esta situación, debido a su irregularidad jurídica provoca otro de los graves problemas relativos a la vivienda: el desalojo forzoso.

Desalojos forzosos

Parte de la obligación que conlleva el respeto al derecho a la vivienda adecuada, es garantizar que el Estado, sus agentes, entidades, personal u otros actores no estatales no violen este derecho. Al respecto, la práctica más común mediante la cual se vulnera el derecho a la vivienda adecuada se relaciona con los desalojos forzosos, ya que aun cuando se cuenta con una base legal sólida para llevarlos a cabo, en la mayoría de los casos no existen mecanismos jurídicos adecuados para su prevención, realización o combate. Aunado a que generalmente una orden de desalojo es ejecutada con abuso de autoridad y fuerza excesiva (Kothari, 2003).

Al respecto, el Relator Especial señaló como ejemplo la situación presentada en la comunidad de Atenco en México. Dentro de su territorio se planeó la construcción de un aeropuerto, por lo que el gobierno dispondría de sus terrenos. Independientemente de los factores políticos que agravaron la situación, ante las protestas sociales que se realizaron y la represión ejercida por la autoridad, el proyecto terminó por cancelarse. En este caso se hizo patente la necesidad de implementar mecanismos de consulta genuinos, con el fin de armonizar la decisión de gobierno junto con las necesidades de los pobladores (Kothari, 2003).

Otra de las principales causas de desalojos y desplazamientos forzosos recae en intereses privados. Lo anterior, se presenta cuando la tierra de un área determinada subirá su valor comercial debido a la mejora de sus condiciones, como la construcción de algún centro industrial cercano o alguna importante vía de comunicación.

Por otra parte, no solo las acciones de los particulares han puesto en peligro el acceso a la vivienda, sino que también los proyectos gubernamentales han provocado desalojos forzosos. Un ejemplo es la construcción de la presa hidroeléctrica la Parota en Guerrero, en el que las comunidades indígenas y campesinas se encuentran en contra de las acciones del gobierno federal; ya que desde su punto de vista se pretende despojarlos de sus tierras de trabajo y sus viviendas. El proyecto implica la inundación de 13 poblados y la reubicación de más de 20 mil habitantes, de los cuales el 76% tienen como principal medio de subsistencia la agricultura (ANAA, 2015).

Grandes proyectos de construcción de infraestructura, tanto productiva como plantas eléctricas o centros de trabajo, como social, conjuntos de vivienda y servicios, pueden llegar a generar problemas en las comunidades en las que se planean edificar, debido a la falta de estudios de impacto ambiental y social, así como la falta de comunicación con la población involucrada, quienes sufren de desplazamientos forzosos, afectación en su modo de vida y cultura, y la privación de medios de subsistencia.

De esta manera, se hace necesaria la revisión del problema a partir de un enfoque integrador, con el fin de respetar los derechos de las personas mediante el establecimiento de acuerdos sobre la situación específica.

Mecanismos institucionales

El Relator Especial señaló la relevancia del trabajo coordinado de la Administración Pública, para alcanzar la implementación integral no solo del derecho a la vivienda adecuada, sino también de todos aquellos que se interrelacionan. Por ello, en el contexto mexicano, reconoció la importancia de la creación de una Comisión Intersecretarial en materia habitacional; y enfatizó que es necesario dar seguimiento a sus recomendaciones e impulsa su aplicación. Asimismo, resaltó la importancia de darle una participación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada

de proveer los recursos necesarios para los programas de vivienda social (Kothari, 2003).

5.2 Habitabilidad

Uno de los principales problemas detectados en el sector es el rezago de viviendas; el cual puede ser analizado desde dos perspectivas, la primera se relaciona con el rezago cuantitativo que refiere la excesiva demanda de viviendas en relación a la oferta; y el segundo, cualitativo, que califica las características de la vivienda, las cuales deben proveer un mínimo de bienestar para sus habitantes.

De esta manera el Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación señala que si bien la mayoría de las personas en el mundo cuentan con un lugar donde vivir, en la mayoría de los casos el nivel de “*adecuación*” se encuentra muy por debajo de los criterios emitidos por la Observación General no. 4 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Kothari, 2005: 6).

Al respecto, sobre las personas sin hogar llama la atención la falta de información y sistematización al respecto; para empezar no existe un concepto unívoco sobre esta privación,⁶² por lo que la identificación de las personas afectadas se dificulta (Kothari, 2005).

Ahora bien, este problema no solamente es provocado por la falta de recursos, sino que también incide la deficiente administración pública de los Estados. Esto es, a pesar de contar con la regulación adecuada tanto en la tenencia de la tierra como en la determinación de sus características, destino y modo de construcción, principalmente, el gobierno no la aplica de manera general. Al respecto, se han

⁶² Tradicionalmente se considera que una persona no tiene hogar cuando no cuenta con un techo o un lugar donde dormir; sin embargo, conforme al desarrollo internacional del tema, se ha calificado de simplista esta definición. Párrafos 12, 13 y 19 de la resolución E/CN.4/2005/48 (Kothari, 2005).

detectado casos en los que se privilegia el apoyo de mega proyectos de “*mejoramiento de la ciudad*”, mismos que toman ciertas libertades dañinas para las personas de escasos recursos (Kothari, 2005).

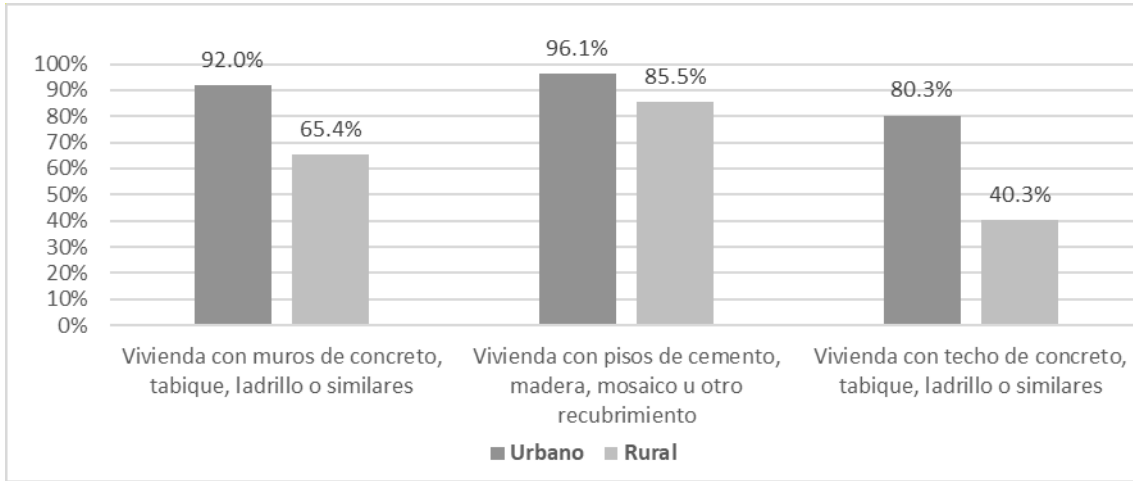
Por su parte, en 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió su Informe sobre la situación de los derechos humanos en México; en el que llamó la atención a fortalecer la infraestructura y servicios en los asentamientos humanos; a lo que a la letra señaló: “608. Que expanda los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos (agua potable en tubería, alumbrado eléctrico, servicios sanitarios), a la totalidad de las viviendas urbanas, y que preste particular atención al desarrollo de la infraestructura en zonas rurales” (CIDH, 2015).⁶³

De acuerdo con Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014, en el 2010 se contaba con un déficit habitacional de 15´298,204 viviendas. Ahora bien respecto de los materiales con que están construidas las viviendas, en el mismo año, el techo en la zonas urbanas seguía siendo un problema ya que el 19.7% de las casas carecían de techo de concreto, tabique, ladrillo o similares.

En cambio en zonas rurales, el 34.6% de las viviendas no contaban con muros de concreto, tabique, ladrillo o similares, 14.5% no tenían piso de cemento, madera, mosaico o recubrimiento y el 59.7% no contaban con techo de concreto, tabique, ladrillo o similares (PNV, 2014).

⁶³ Resolución OEA/Ser.L/V/II.100 publicada el 24 de septiembre de 1998 por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Capítulo VIII Los Derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 608.

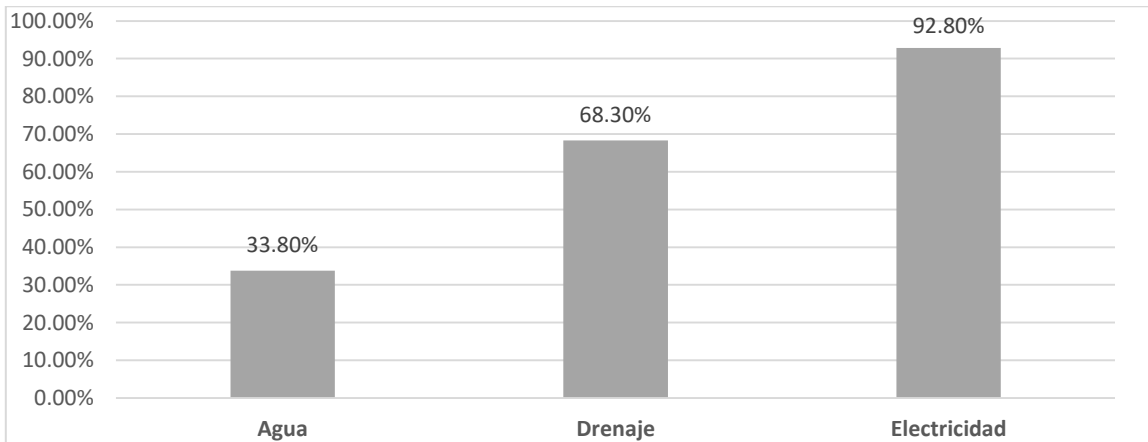
Gráfica 1.
Calidad de materiales en viviendas en el 2010



Fuente: Elaboración con información del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

En el ámbito rural,⁶⁴ se deben redoblar los esfuerzos, ya que en estas zonas la falta de servicios básicos como lo son el agua y drenaje sigue siendo un problema mayor. En 2010, tan sólo el 33.8% de las viviendas rurales contaban con el servicio de agua y 68.3% tenían drenaje (PNV, 2014).

Gráfica 2.
Servicios básicos de las viviendas rurales en México en el 2010



Fuente: Elaboración con información del Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

⁶⁴ De acuerdo con el Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, se considera rural a las localidades con menos de 2500 habitantes.

Aunado a lo anterior, conforme a los datos recabados por la Comisión Nacional de Población (CONAPO), la población que sufre mayores rezagos en la calidad de sus viviendas es la correspondiente a aquellos que perciben un ingreso menor a tres salarios mínimos (Coulomb, 2010: 557).

Asimismo, existen otros indicadores que demuestran la gran diferencia entre los hogares pobres y los no pobres. En los primeros existe un hacinamiento de 3.3 ocupantes, mientras que en los segundos es menor a 1.5 ocupantes; el 71.5% de las viviendas no pobres cuentan con agua entubada, en cambio tan sólo el 16% de los hogares pobres cuentan con este servicio (Coulomb, 2010: 557).

De lo anterior se concluye que la relación entre el nivel de pobreza y el acceso a la vivienda es muy estrecha; ya que existe una alta probabilidad para que las personas en condiciones de pobreza estén privadas de la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada.

Ahora bien, respecto a las condiciones de la vivienda en localidades urbanas, en 2011 el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) y la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), en conjunto con el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), realizaron el primer Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda (INCOMUV), el cual es un estudio sobre las 114 ciudades o zonas urbanas más importantes del país, pertenecientes a 402 municipios y que concentran el 66% de la población total, con el fin de determinar cuáles eran las condiciones económicas y de calidad de vida prevalecientes (IMCO, 2011).

En dicho estudio, se analizó la plusvalía de la vivienda, la cual no sólo depende de sus atributos sino también de su eficaz integración a su entorno. El estudio concluye que en una escala de evaluación del 0 al 100 para cada indicador, el 70% de los municipios se encuentran en un rango entre 43 y 49 puntos, lo cual representa una calificación reprobatoria. Cabe mencionar que los 7 municipios mejor evaluados, no

obtuvieron más de 55 puntos; por lo que ninguna zona urbana del país destaca por sus condiciones de competitividad en materia habitacional. Asimismo, se determinó que no existe una tendencia regional en la que se ubiquen los mejores o peores evaluados, sino que existen todo tipo de niveles en todo el país (IMCO, 2011: 25).

En resumen, IMCO identificó dos grandes problemas para el sector vivienda; el rezago y la falta de condiciones necesarias para garantizar una buena calidad de vida para sus habitantes. Al respecto, varios son los factores que inciden en este panorama, entre los que destacan la falta de servicios básicos, la mala calidad en los materiales de construcción, el deterioro en la infraestructura de la comunidad y la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, principalmente.

5.3. Asequibilidad (financiamiento)

La Relatoría Especial de la ONU acerca del derecho a una vivienda adecuada ha determinado que parte de la obligación del Estado de realizar este derecho, se refiere a generar las condiciones necesarias para su goce. Esto es, debe desempeñar un papel activo para que a través de acciones concretas se amplíen las posibilidades de acceso a los recursos y medios que permitan a todos el ejercicio de este derecho. Parte de estas acciones pueden reflejarse en la asignación de subsidios, suministro de tierras o materiales para construcción, acceso a servicios básicos o la implementación de tarifas preferenciales (Kothari, 2003).

Otro de los problemas de mayor relevancia en la realización del derecho a la vivienda adecuada fue la crisis hipotecaria a nivel mundial, la cual provocó desde 2011 graves desajustes en la economía. Al respecto, la Relatoría Especial describió mediante la resolución A/HRC/10/7, la problemática inminente de esta amenaza. A pesar de la percepción general de encontrarse en medio de una etapa de crecimiento económico y una tendencia de mejora en las condiciones de vida de las grandes ciudades, esta aparente burbuja reventó hace poco. Esto trajo como

consecuencia a crisis hipotecaria y financiera de las que se sufre aún las consecuencias (Rolnik, 2009: 19).

Ante el freno en la adquisición inmobiliaria provocada por la falta de recursos de algunos sectores, se adoptó un esquema de concesión de hipotecas “*de alto riesgo*” como medio de “*reactivación*” económica. Este término hace referencia a aquellos préstamos otorgados a personas cuyos ingresos o patrimonio de respaldo no eran suficientes para ser merecedores de un crédito o hipoteca convencional. Ante tales circunstancias, se autorizaron hipotecas con una tasa de interés más elevada a la del mercado normal por el alto riesgo de incumplimiento y por tanto de embargo de sus deudores, o bien con una tasa ajustable (Rolnik, 2009: 19).

El problema se generó ante la incapacidad de una correcta valoración del riesgo por parte de los inversionistas, la inactividad de los órganos reguladores y supervisores, la creciente especulación inmobiliaria y el exceso de construcciones. Al término del proceso se dejó sin protección alguna a los consumidores finales, quienes sucumbieron ante cláusulas abusivas e incumplieron. Asimismo, la interdependencia de los bancos al tener operaciones a nivel global, provocó el desajuste no solo en aquellos países en los que se generaron este tipo de hipotecas, sino en todos aquellos que habían arriesgado su inversión (Rolnik, 2009).

Por su parte, el Estado Mexicano ha optado por impulsar esquemas de financiamiento para facilitar el otorgamiento de créditos hipotecarios que permitan la adquisición de bienes inmuebles a un mayor número de familias.

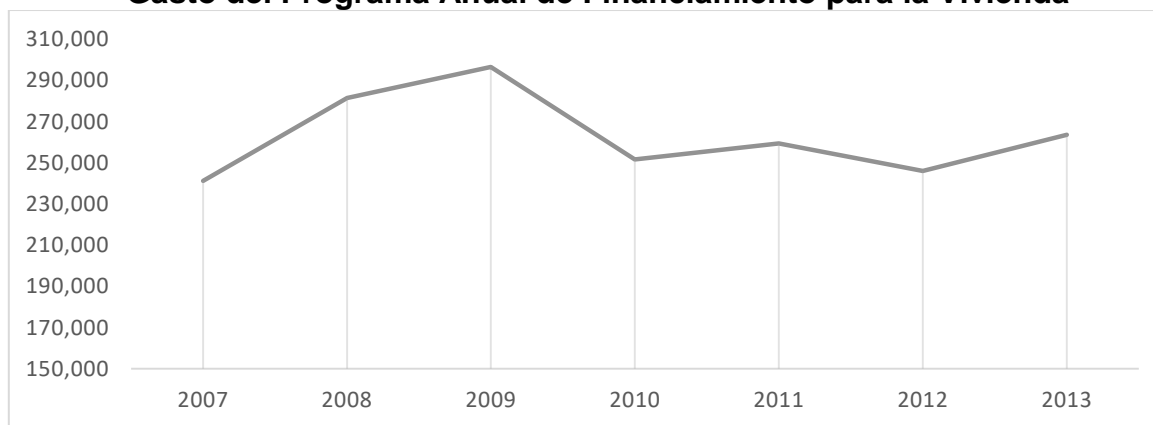
A pesar de la implementación de diversos planes hipotecarios, no se han conseguido los resultados esperados, principalmente debido a que son accesibles solamente a los empleados de ingresos medios del sector laboral formal; por lo que aquellos pertenecientes a la economía no estructurada han quedado relegados. En este sentido, esta estrategia no ha resultado eficaz, al no tomar en cuenta la necesidad de la “*demanda efectiva*”. Esto es, la mayoría de la población que no

cuenta con una vivienda pero tampoco tiene la capacidad de pago necesaria para liquidar los préstamos asignados o en primer lugar para ser considerado como candidato a ellos (Coulomb, 2010: 560).

Si bien el Estado ha fomentado el otorgamiento de créditos a tasas accesibles a través de organismos públicos como el INFONAVIT, esta labor se limita solamente al sector de los trabajadores asalariados.⁶⁵ Este conflicto es de gran relevancia ya que si bien el acceso a la vivienda ha sido abordado desde un enfoque de prestación laboral tradicionalmente, no se debe perder de vista que más allá de eso, constituye un derecho humano universal.

Respecto al monto destinado por el Estado para hacer asequible el acceso a la vivienda a un mayor número de personas, es relevante la revisión del Programa Anual de Financiamiento para la Vivienda. A mayor detalle, este programa reúne los distintos programas de financiamiento y subsidios otorgados en la materia en las entidades públicas⁶⁶. En este sentido, a continuación se presenta con el gasto ejercido bajo este programa:

Gráfica 3.
Gasto del Programa Anual de Financiamiento para la Vivienda



Fuente: Elaboración con información de la página de la CONAVI.

⁶⁵ Actualmente el país tiene una crisis de empleo, en la que, ante su escasez, se ha generado un mercado informal en el que se encuentra gran proporción de la fuerza laboral.

⁶⁶ Estado Actual de la vivienda en México 2012. Centro de Investigación y documentación de la casa, A.C. y Sociedad Hipotecaria Federal, 2012. Pág. 20

De la información presentada se deriva que a pesar de haberse presentado un incremento constante de 2007 a 2009, el presupuesto asignado al sector habitacional bajo de manera significativas a partir de 2010.

Por otro lado, en el 2003 el Relator Especial de la ONU precisó que los sistemas del INFONAVIT Y EL FOVISSSTE no contemplan a aquellos trabajadores cuyas percepciones son menores a los dos salarios mínimos; así, los sectores más pobres que no reúnen los requisitos para beneficiarse con el financiamiento privado o público, no disponen de alternativas para acceder a la vivienda. Asimismo, destacó que los programas de apoyo a la vivienda se enfocan en la construcción de nuevos hogares y no destinan recursos para la mejora de los construidos por sus propios habitantes, los cuales ni siquiera cuentan con conexiones a servicios básicos (Kothari, 2003).

Por otro lado, del análisis de los informes recibidos por el Relator Especial acerca de la ejecución de los programas de vivienda, se deriva que una de las principales fortalezas del sector, se presentaba a nivel local; ya que los estados impulsaban el uso de materiales de construcción y diseños locales. Gracias a lo cual, se reducen costos de construcción y se impulsa el desarrollo de su economía; así como una mayor aceptación (Kothari, 2003).

5.4 Adecuación Cultural (situación de grupos vulnerables).

Además de contar con las provisiones materiales necesarias para la construcción de viviendas de calidad, es necesario la procuración de un ambiente sano en el que las personas y su familia puedan desarrollarse. Conforme a lo señalado por la ONU, el acceso a la educación, la cultura, el trato digno de los individuos en un entorno de igualdad promueve la plena realización personal y comunitaria. Uno de los principales temas que se ha identificado dentro de esta adecuación cultural es la prevalencia de condiciones discriminatorias para diversos grupos.

Al respecto, la Relatoría Especial de la ONU señala que conforme a un mal diseño de leyes, políticas y programas gubernamentales, se pueden crear condiciones discriminatorias reflejadas en los reglamentos de zonificación, exclusión de subsidios, denegación de tenencia, falta de crédito o limitación a la participación ciudadana. A su vez, el sector privado adopta actitudes discriminatorias en contra de minorías como negar el otorgamiento de créditos, excluirlos de áreas comunes, aumentar de manera desmedida los precios de inmuebles, entre otras; sin la intervención del aparato gubernamental mediante alguna medida compensatoria (Kothari, 2003).

Raquel Rolnik (2008) presentó una nota al Secretario General de la ONU (A/63/275) sobre el creciente problema de marginación y precariedad de condiciones en las viviendas establecidas en las afueras de las zonas urbanas. Al respecto, llamó la atención acerca de la migración de las zonas rurales a las ciudades, provocada por la falta de empleo, el deterioro de las actividades agrícolas o ganaderas, así como diversos conflictos sociales.

Asimismo, explicó que las personas que buscan un mejor nivel de vida que el que tienen en el campo, al mudar su residencia a las ciudades, carecen de los medios necesarios para adquirir una vivienda adecuada, por lo que se ven obligados a establecerse en zonas marginales y peligrosas. Uno de los principales riesgos a los que se enfrentan son las malas condiciones ambientales al asentarse a los márgenes de ríos, llanuras aluviales y demás zonas que implican un riesgo constante tanto a su integridad física como a su salud (Rolnik, 2008).

Lo anterior provoca un fenómeno al que el Relator Especial denominó como "*apartheid urbano y rural*". Este mismo problema se presenta como un efecto negativo del objetivo que diversos Estados han adoptado al pretender crear "*ciudades de clase mundial*", a través de la planificación urbana. Bajo este contexto se han desplazados barrios urbanizados y bien ubicados dentro de las grandes ciudades hacia las periferias, con el fin de aumentar el valor de las propiedades del

segmento más alto de la población; por tanto, se dificulta el acceso a los inmuebles, acaparándolos los grupos de ingresos más altos. En consecuencia, la creación de secciones separadas para ricos y pobres ha provocado el deterioro de los últimos debido a la discriminación en el acceso de viviendas adecuadas; sumiéndolos aún más en la pobreza y minimizando sus posibilidades de desarrollo, lo cual trae como consecuencia última la ruptura del tejido social (Rolnik, 2008).

Ahora bien, dentro de esta problemática de marginación y discriminación, se puede observar que diversos grupos sociales encuentran mayores trabas en el acceso a un hogar. De esta manera, mujeres indígenas, niños, enfermos, o personas con discapacidad, en mayor medida, son privados de las condiciones necesarias para llevar una vida digna.

Entre los principales grupos vulnerables en el estado mexicano se encuentran principalmente: las comunidades indígenas, las mujeres, los niños y los adultos mayores. Uno de los problemas generales que el Relator Especial de la ONU señaló en su informe de 2003, era que no se establecían criterios precisos para la selección de beneficiarios de programas sociales (Kothari, 2003), por lo que no se podían focalizar esfuerzos a estos sectores vulnerables.

Uno de los aspectos relevantes en el problema de la discriminación en contra de la mujer se relaciona con el nivel de empleo. A nivel mundial existe una crisis por el desempleo, mientras que la demanda laboral ha ido en aumento, la creación de empleos se ha estancado al igual que el aumento de las remuneraciones. En el caso de las mujeres la situación se agrava, debido a la falta de políticas públicas que hagan frente a las necesidades de este sector. Asimismo, los empleadores buscan la contratación del género masculino sobre el femenino, debido a que esto implica evitar proporcionar prestaciones especiales como licencias de maternidad. Ante este escenario, la adquisición de una vivienda o por lo menos la posibilidad de pagar un alquiler, queda fuera de su alcance (Observatorio DESC, 2008).

En el caso de México, a partir de la adecuación de la legislación en lo relativo a la protección de los derechos de la mujer, se ha impulsado el concepto de igualdad de géneros. Al respecto, el Relator especial de la ONU reconoció las acciones del estado; sin embargo, enfatizó la necesidad de trabajar de manera específica con este sector de la población, mediante la detección de necesidades específicas y así, elaborar políticas y programas focalizados para este segmento poblacional (Kothari, 2003).

Por otra parte, otro grupo que ha sufrido graves vulneraciones a sus derechos humanos, es el de los pueblos indígenas; comunidades enteras que han visto menoscabadas sus tierras y forzados a desplazarse por la falta de tutela de sus intereses. En este caso, el derecho a la vivienda no puede separarse del derecho a la tierra, cuanto más por el valor extra patrimonial que le otorgan sus ocupantes. En esta tesitura, la tenencia de la tierra no solo los provee de un lugar en el cual crear sus asentamientos, sino que también les proporciona los medios económicos para su subsistencia y, funge principalmente como un factor de identidad (Kothari, 2003).

En esta tesitura, una de las principales preocupaciones que el Relator Especial de la ONU hizo patente en su visita de 2002, se refiere a las condiciones de vida y vivienda de los indígenas tanto en zonas rurales como en las periferias de las ciudades. Al respecto señaló que las acciones que deben implementarse para mejorar esta situación tienen que ser acordes a su cultura y valores, con pleno respeto a la relevancia que su cosmovisión puede dictar acerca de su ubicación, diseño de comunidades y elección de materiales, al ser elementos que determinan su identidad y arraigo. Lo anterior, debido que a pesar del reconocimiento del multiculturalismo del país, este aspecto no ha permeado en el diseño de políticas y programas públicos que respeten sus tradiciones y cultura (Kothari, 2003).

Ahora bien, conforme al Informe elaborado por la ONU acerca del derecho de los indígenas a una vivienda adecuada, las entidades federativas que concentraban el mayor déficit en vivienda para el año 2005 eran Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla,

Guerrero, Yucatán y Michoacán, áreas en las que se concentra un alto porcentaje de comunidades indígenas (UN-HABITAT y OHCHR. 2005). En el mismo sentido, a partir de los resultados obtenidos por el INEGI conforme al censo llevado a cabo en 2010, se tiene que los estados en los que existe un mayor déficit en la calidad del material utilizado en las viviendas, se identifican con los ya mencionados. Lo anterior evidencia que si bien se han tomado acciones positivas en estas comunidades, no se han implementado controles estrictos que garanticen el uso de materiales durables.

Esto es reflejo de la falta de planeación regional en el que se incluya el acceso a viviendas adecuadas a las condiciones de vida particulares de las comunidades indígenas; así como la falta de destino de recursos suficientes para el impulso económico de estas zonas (UN-HABITAT y OHCHR. 2005).

A pesar del reconocimiento del derecho a la vivienda en diversos instrumentos tanto nacionales como internacionales, no se ha concretizado esta protección. Aun y cuando los principales organismos internacionales han realizado una gran labor de desarrollo y vigilancia de este derecho humano, prevalecen las causas más comunes de su vulneración en la mayoría de los Estados y, incluidos México.

Como se puede observar, México ha reconocido el derecho a la vivienda adecuada consignada en los tratados internacionales y en nuestra Constitución. La Suprema Corte incluso ha afirmado que este derecho es justiciable. A continuación, se desarrollarán dos casos en que este órgano colegiado se ha pronunciado sobre el derecho a la vivienda, lo cual deja en claro su justiciabilidad.

6. Casos relevantes sobre el derecho a la vivienda resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Los casos que se analizarán serán expuestos de manera somera y sin utilizar el lenguaje jurídico formal para facilitar su comprensión.

Amparo directo 3516/2013

Uno de los puntos más controversiales ha sido en dotar de contenido a los dos calificativos que delimitan la vivienda el sistema jurídico mexicano a saber, el que ésta sea “digna” y “decorosa.” Para ello, la elaboración más concreta que ha realizado la Suprema Corte a este respecto, en concreto a la ejecutoria del Amparo Directo en Revisión 3516/2013, en donde la Corte analiza con detalle las implicaciones que estos calificativos tienen en la interpretación de esta norma.

En concreto, el caso mencionado atañe a la adquisición, mediante un contrato de promesa de compraventa, de un inmueble ubicado en un fraccionamiento en el estado de Nayarit, consistente, en términos de dicho contrato, en cocina, comedor, estancia, terraza y dos recámaras o habitaciones funcionales. El futuro comprador tuvo a su disposición una serie de planos en los que se especificaba la distribución dentro del inmueble.

No obstante, una de las habitaciones presuntamente funcionales resultó ser lo que el quejoso denominó en su planteamiento un “cuarto oscuro,” esto es, una habitación carente de ventanas o cualquier otra fuente de iluminación o ventilación natural, lo que, en su opinión, incumplía con los requisitos mínimos establecidos para considerarla como “funcional” o “habitabile,” por lo que la misma no era susceptible de constituir una vivienda digna.

Una vez que el asunto llegó a la Suprema Corte, ésta señaló que de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “la obligación de implementar las medidas adecuadas para cumplir con la estrategia nacional de vivienda, no es exclusiva de los órganos del Estado, sino que se hace extensiva a los integrantes de los sectores privado y social que participan en la promoción y desarrollo inmobiliario” (SCJN, 2014).

Como ya se señaló anteriormente, la Suprema Corte señaló que se considera vivienda adecuada aquella que cumple con la normatividad aplicable (lo cual se

establece en la Ley de Vivienda). Por tanto, la excepción a esta regla tiene que ser plenamente justificada y autorizada por la autoridad correspondiente, además de que debe hacerse del conocimiento del comprador antes de que se celebre el contrato respectivo.

Frente a este caso en particular, la Suprema Corte estableció que es obligación del vendedor justificar plenamente las razones por las cuales el departamento no cumple con los requisitos señalados por la normatividad aplicable y, demostrar que le hizo de su conocimiento al comprador sobre esa situación.

La relevancia de este punto radica precisamente en el pronunciamiento que realizó la Suprema Corte sobre la naturaleza del derecho a la vivienda tutelado por las disposiciones constitucionales y convencionales previamente señaladas, pues argumenta, con base en sus propios precedentes,⁶⁷ que al tratarse el derecho a la vivienda digna de un derecho fundamental que radica en cada uno de los individuos protegidos por la Constitución y las convenciones internacionales, resultaría impermisible el restringirlo a quienes poseyeran viviendas “de interés social” o, aún más, a quienes carecieran completamente de ella.⁶⁸

Lo anterior, desde luego, entraría en un aparente conflicto con el precedente previamente asentado respecto de la titularidad del derecho a la vivienda consagrado en el artículo 4º, que la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha considerado importante destacar que no existe a título gratuito, lo

⁶⁷ En concreto, véase la Contradicción de Tesis 32/2013, resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aunque el núcleo de la litis versa sobre la modalidad de pago de un contrato de apertura de crédito con garantía hipotecaria, la relevancia de la anterior ejecutoria radica en el reconocimiento que realiza la Suprema Corte de la naturaleza individual del derecho a la vivienda, esto es, en que el mismo consiste en un derecho fundamental cuya titularidad radica de manera individual en cada uno de los titulares del mismo, y no meramente como una expectativa colectiva o programática de determinados grupos sociales.

⁶⁸ Amparo Directo en Revisión 3516/2013, p. 43

cual parecería, una vez más, restringirlo al carácter de una norma meramente programática.⁶⁹

Volviendo a la naturaleza y alcance del derecho en cuestión, la propia Corte parece, en un primer momento, optar por un estudio intensivo de los estándares mínimos constitucionales e internacionales aplicables al mismo, aunque posteriormente se limita a declarar que la Ley Nacional de Vivienda, publicada en junio de dos mil seis, así como el Reglamento de Desarrollo Urbano y Construcción para el Municipio de Bahía de Banderas, Nayarit, establecen los estándares mínimos para la aceptabilidad de una vivienda y su adecuación con los derechos fundamentales previamente mencionados.

Aunque, en principio, esta evaluación podría parecer óptima en la medida en que dichos estándares mínimos coinciden con lo señalado por las convenciones y los pronunciamientos de organizaciones internacionales previamente citados, bien vale la pena hacer referencia al voto disidente emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la misma sentencia, donde señala que el análisis que realiza la opinión mayoritaria de la legislación ordinaria aplicable al caso resulta, en el mejor de los casos, deficiente, puesto que se abstiene de entrar en un análisis, así sea somero, de la adecuación de la misma con los preceptos constitucionales y convencionales, delegando por ende un nivel de discrecionalidad casi absoluto en el legislador tanto local como federal, quien puede establecer arbitrariamente el “piso mínimo” implícito en el derecho fundamental en cuestión.

Debemos mencionar que, toda vez que la Corte no se ha pronunciado explícitamente respecto del nivel de discrecionalidad con el que supuestamente contaría el legislador en este tipo de casos, es posible aún imaginar que resoluciones ulteriores servirán para clarificar el mismo, pero eso será objeto de una elaboración futura por parte de nuestro tribunal supremo.

⁶⁹ *Cfr.* Amparo Directo 339/2012, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. El contenido de la ejecutoria, por razones que el propio tribunal no ha considerado pertinente señalar, no está disponible para su consulta.

Como se puede observar, esta resolución es de gran relevancia pues nuestro más Alto Tribunal firmemente justificó que los particulares también deben respetar los derechos fundamentales. Pareciera innecesario afirmarlo, sin embargo, los actos que vulneran nuestras garantías constitucionales suelen ser por actos de autoridad (actos del Estado) y no de particulares.

Amparo directo en revisión 2441/2014

Este caso deriva de una acción de rescisión de contrato de compraventa ejercida por la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, (vendedora) en contra de una compradora beneficiada con un subsidio y un crédito para la vivienda, gracias a un programa local que dotaba vivienda digna a personas de escasos recursos. La vendedora ejerció dicha acción basada en la cláusula del contrato que preveía como causal de rescisión, el no habitar el lugar dentro de los 3 meses siguientes a su recepción por la parte compradora.

Durante el juicio, la parte vendedora demostró que la compradora no había habitado la vivienda y, por otro lado, la compradora justificó su falta de cumplimiento en la situación de inseguridad (por falta de vigilancia) en la zona en que se encuentra la vivienda.

En este asunto, la Suprema Corte debía determinar si el derecho a una vivienda digna y decorosa comprende el que la vivienda tenga acceso a ciertos servicios públicos mínimos como lo es la seguridad de sus ocupantes.

La Suprema Corte de Justicia después de analizar el asunto, determinó que le asistía la razón a la compradora, puesto que “el derecho a una vivienda adecuada se agota en una infraestructura básica, ya que ésta de nada sirve si no tiene acceso a servicios básicos, como lo son, enunciativa y no limitativamente, iluminación pública, sistemas adecuados de alcantarillado y de evacuación de basura,

transporte público, servicios de emergencia, acceso a medios de comunicación, servicios de seguridad y vigilancia, servicios de salud, escuelas y centros de trabajo a una distancia razonable” (SCJN, 2015).

De acuerdo con la Suprema Corte (2015), el Estado no puede imponerle a los ciudadanos habitar una vivienda que no tiene acceso a servicios básicos. En el presente caso, la seguridad ciudadana es indispensable para el goce y ejercicio efectivo de otros derechos como son: el derecho a la vida, integridad personal, privacidad, libertad, honra y dignidad.

Amparo en Revisión 5456/2014.

En este pronunciamiento, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vio obligada a resolver la aparente contradicción entre el derecho a la vivienda garantizado por el artículo 4º y el derecho a la propiedad privada, consagrado tanto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en diversos instrumentos internacionales, incluyendo, desde luego, el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

El litigio en cuestión versaba sobre la ejecución de un contrato de compraventa, formalizado ante notario público en el Estado de México, a través de una acción plenaria de posesión invocada por la compradora, una persona moral que había adquirido un inmueble posterior a la subdivisión del lote principal.

Aunque la defensa de la parte demandada apela a diversos conceptos, entre ellos el de acceso gratuito a la justicia y el de debido proceso, para efectos del presente análisis nos limitaremos a analizar el primer concepto de violación esgrimido por la misma, consistente en la presunta violación al derecho a una vivienda digna y decorosa que, según argumentaba, le sería conculcado al ser privada de la única residencia que poseía, misma que había ostentado a título de propietaria durante diecisiete años.

Para comprender el análisis de la Corte, resulta necesario ante todo remitirnos nuevamente al Amparo Directo 339/2012, resuelto por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el cual se establece de manera taxativa que el derecho a la vivienda tutelado por el artículo 4º constitucional no es a título gratuito, consideración que en ningún momento ha sido de plano descartada por la Suprema Corte.

La razón por la cual colocamos un énfasis particular en el mismo radica justamente en el hecho de que, al ser considerado *no gratuito*, dicho derecho difiere sustancialmente de otros derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución, pues, mientras que garantías fundamentales tales como la libertad de expresión o la dignidad humana existen *ipso facto* para cualquier persona sujeta a la potestad del Estado mexicano, el derecho consagrado en el artículo 4º parece estar constreñido a la posibilidad real del presunto titular de realizar alguna aportación, así sea indefinida, para la adquisición de su vivienda, mientras que las obligaciones del Estado se encuentran limitadas a *facilitar* la misma, en un grado no especificado.

Este último punto adquiere relevancia real cuando se toma en consideración los hechos concretos del caso, en donde la demandada es privada del único inmueble que posee, mismo que ha servido como su única vivienda durante los últimos años, toda vez que el mismo ha sido transferido lícitamente, de acuerdo con la legislación civil, a un tercero.

Ahora bien, no es nuestra finalidad argumentar que de alguna forma el derecho a la vivienda del que presumiblemente gozaría la demandada en este caso se encuentra en un plano superior de protección que el derecho a la propiedad de la actora, o que este último debe ser subordinado o sacrificado en interés del primero, sino meramente cuestionar el presunto carácter fundamental que nuestro sistema judicial atribuye al primero, así como el grado de responsabilidad que adquiere el Estado en su ejecución.

Lo anterior debe verse a la luz de lo que la propia jurisprudencia de la Suprema Corte ha establecido como parámetros fundamentales del derecho a la vivienda, a saber:

- a) Como obligación de proteger, entendiéndose ésta como la prohibición al Estado de injerir ilícitamente en el disfrute de una vivienda adecuada.
- b) Como obligación de proteger, traduciéndose en la obligación del Estado de tomar medidas afirmativas que impidan la injerencia de terceros en el disfrute de este derecho.
- c) Como obligación de realizar, consistente en la adopción de medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales tendientes a la realización de este derecho.

Dicho catálogo de obligaciones ha sido referenciado explícitamente por la Suprema Corte, sin que, no obstante, ésta haya tomado las medidas adecuadas para asegurar dicho derecho a quien lo alegaba. Esto, desde luego, no necesariamente conllevaría a desestimar las pretensiones de la parte actora, lo cual en todo caso constituiría una violación flagrante a su derecho a la propiedad, en particular sobre un inmueble que, a todas luces, había adquirido de forma legítima; no obstante, una aplicación de buena fe de la última de las tres modalidades de obligación por parte del Estado hubiera requerido que se recurriera a toda la plétora de facultades estatales a fin de, en la medida de lo posible, asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos de la demandada.

Los casos anteriores son reflejo de los esfuerzos del estado mexicano por hacer cumplir el derecho a la vivienda y no dejarlo en papel. El hecho que en tribunales se demuestre la justiciabilidad del derecho es un gran avance en materia del cumplimiento de los DESC. Sin embargo, como ya se mencionó en el apartado anterior, se requieren mayor trabajo como se demuestra con las observaciones del Relator Especial.

Capítulo III.

Derecho a la vivienda en México

En el caso de la política de vivienda, a pesar de los resultados alcanzados en el sexenio pasado (2006-2012), el diagnóstico realizado ha identificado diversas deficiencias. Los 4 millones de viviendas construidas no contaron con una planeación integral que tomara en consideración características como ubicación, cercanía a centros de trabajo y provisión de servicios públicos, por lo que, gran parte de los nuevos inmuebles fueron abandonados debido a dificultades de movilidad y falta de servicios (CIDAC, 2013).

Dada esta situación, el Presidente Enrique Peña Nieto creó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, con la finalidad de garantizar que la construcción de viviendas sea de manera integral, procurando que derechos fundamentales como el trabajo, educación, seguridad, entre otros, sean observados al momento de construir viviendas. Dicha dependencia se analizará más adelante.

1. Población objetivo de las políticas de vivienda

Para la evaluación de la política de vivienda, se debe comenzar con el estudio de las condiciones sociodemográficas del país, ya que proporcionan un panorama general del *modus vivendi* de la población, sus condiciones económicas, culturales, ubicación, así como otros factores relevantes que, en conjunto, son indicadores de su nivel de bienestar. Los datos específicos acerca de asentamientos humanos, sus ocupantes, características y condiciones de vida, son un factor a considerar en la evaluación del nivel de cumplimiento de derechos humanos, y en específico, del derecho a la vivienda.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Información, Estadística y Geografía (INEGI), México cuenta con una población de 112 336 538 habitantes con una edad promedio de 26 años, conforme al último censo del 2010 (INEGI, 2015). El grueso de la población actual se encuentra en la transición de la edad no productiva de los 10 a los 14 años a la ya productiva de 14 años y más. Esta característica es importante, ya que acarrea la obligación del estado de garantizar las prestaciones laborales debidas, entre las que se encuentra la seguridad social, fondo de ahorro para el retiro y el acceso a los esquemas de adquisición de vivienda. A mayor detalle, se presenta a continuación la información desglosada acerca de las personas en edad laboral:

**Cuadro 4.
Características de la población**

Indicador	Total	Hombres	Mujeres
Población total*	118,229,132	57,196,608	61,032,524
Población de 14 años y más	87,960,006	41,757,817	46,202,189
Población económicamente activa (PEA)	52,156,700	32,131,605	20,025,095
Ocupada	49,549,331	30,521,397	19,027,934
Desocupada	2,607,369	1,610,208	997,161
Ingreso promedio por hora trabajada de la población ocupada (Pesos)	31.64 pesos	31.46 pesos	31.93 pesos
Tasa de informalidad laboral 1 (TIL 1)	58.1%	57.9%	58.4%

Fuente: INEGI. *Proyección de la Comisión Nacional de Población para 2013

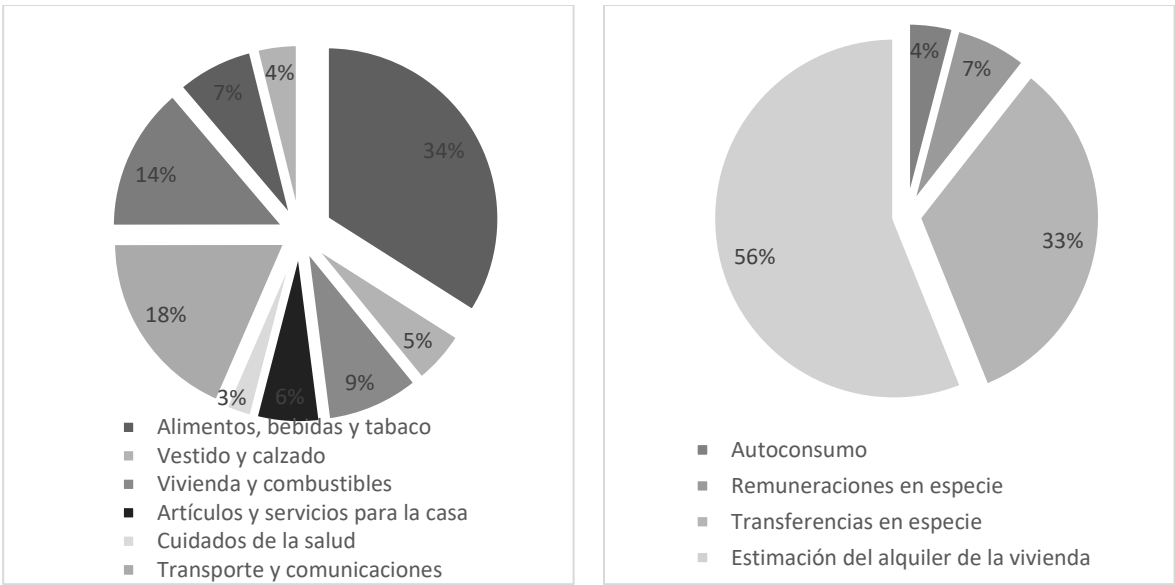
De lo anterior se desprende que el 74.4% de la población se encuentra en posibilidades de acceder un trabajo; pero solamente el 59.29% corresponde a la población económicamente activa y dentro de ella solamente el 5.3% no se encuentra ocupada. Asimismo, el salario ganado en ocho horas laboradas es de \$253 pesos aproximadamente (15.13 dólares o 13.51 euros al tipo de cambio de finales de agosto de 2015), lo cual se evidencia el bajo nivel de ingresos en general.

Aunado a lo anterior, existe un alto nivel de empleo informal, el cual ha alcanzado una tasa de 58.1 de la población ocupada. Los trabajadores irregulares no cuentan con las prestaciones laborales establecidas en la Ley del Trabajo como son el

ahorro para la vivienda y/o crédito para la misma. Asimismo, por lo general, no cuentan con documentos que acrediten su situación financiera; por tanto, no tienen algún tipo de respaldo para la obtención de créditos o, inclusive, el acceso a apoyos gubernamentales por no cumplir con los requisitos.

Además de los datos sociodemográficos, el contexto económico en el que se desarrollan las personas es relevante para determinar sus necesidades. En primer lugar, conforme al último censo realizado por el INEGI, la fuente principal de ingresos de los hogares corresponde a la remuneración al trabajo con un 49%. Mientras que lo demás corresponde al 21% de ingresos corrientes no monetarios; 13% de transferencias; 10% por el trabajo independiente; 4% por rentas de propiedades; y 3% de otros ingresos del trabajo. Por otra parte, conforme a la última encuesta realizada por el INEGI, corresponde al 78.3% de los ingresos percibidos en los hogares son monetarios, mientras que el restante 21.7% son no monetarios. Así, el gasto erogado por hogar se distribuye de la siguiente manera:

Gráfica 4.
Gasto corriente por hogar, 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INEGI.

El mayor gasto monetario de un hogar se destina a la alimentación; en segundo lugar, al transporte y comunicaciones; mientras que las erogaciones destinadas a cuidados de la salud y vestido y calzado quedan relegadas a los últimos lugares. Por ende, uno de los objetivos de programas y políticas públicas debe enfocarse a facilitar la movilidad de las personas, razón principal del gasto en transporte, variable que se relaciona con la distancia entre el hogar y el centro de trabajo.

Asimismo, el gasto corriente no monetario se eroga en una mayor proporción en el pago del alquiler de la vivienda; por ello bajar el porcentaje de 59% debe ser un objetivo para impulsar que los hogares estén en posibilidad de redirigir esos recursos a la satisfacción de sus necesidades básicas.

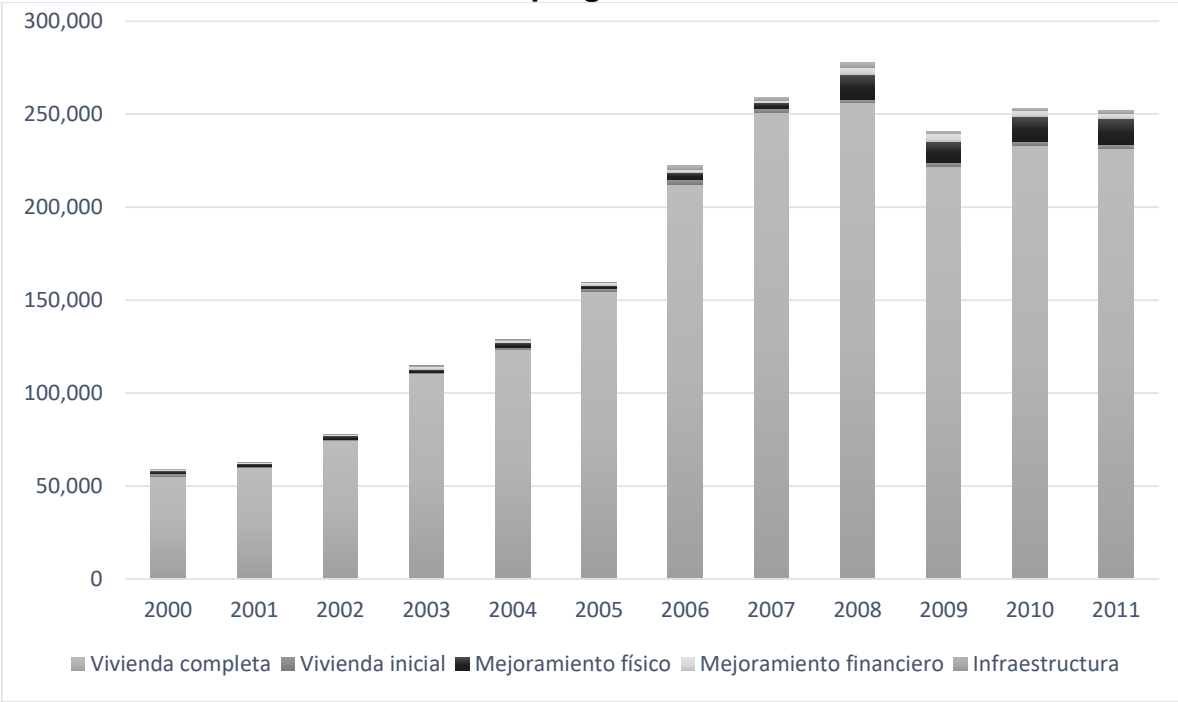
Lo anterior representa información relevante para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública habitacional:

2. Planeación Nacional

Además de las condiciones sociodemográficas, el entorno político y financiero del país ha marcado la pauta en el diseño e instrumentación de la política pública en el sector de la vivienda. Para entender el enfoque actual, basta conocer sus antecedentes. A partir de la década de los ochenta México sufrió varias crisis financieras que han mermado el poder adquisitivo de las personas, particularmente el destinado a la vivienda; aunado al aumento de la demanda provocado por el crecimiento poblacional. La primera crisis que marcó al país se presentó en 1982 con la nacionalización de la banca, medida que no produjo los resultados esperados, por lo que en 1988 se reprivatizó; asimismo, en 1994 sobrevino otra crisis bancaria. Ante este escenario adverso, el Estado adoptó como medida de contrapeso, la implementación de diversas políticas públicas para el apoyo a las personas sin hogar (Coulomb, 2010).

El Estado ha implementado diversos programas para la realización de los objetivos planteados. Para ello, se han destinado recursos para el financiamiento de infraestructura; mejoramiento financiero o pago de pasivos o enganches comprometidos; mejoramiento físico; apoyos para la vivienda inicial, construcción de cimientos y el impulso a la autoconstrucción y vivienda completa; así como la adquisición de inmuebles nuevos o usados (INEGI, 2015). Relativo a lo anterior, se muestra la proporción de financiamiento dedicado a los rubros mencionados:

**Gráfica 5.
Destino de los programas de vivienda**



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

De la gráfica se deriva que el mayor apoyo financiero se destina a la vivienda completa, esto generalmente se traduce en la adquisición de inmuebles; mientras que una menor proporción se dirige a la realización de mejoras de las viviendas existentes.

En virtud del esquema implementado por el Estado para el impulso en la adquisición de viviendas, el mercado de arrendamiento de inmuebles ha sido relegado a pesar

de las múltiples ventajas que ofrece. Por mencionar alguna, bajo un mecanismo de renta, se facilita el acceso a la vivienda de aquellas personas con un alto grado de movilidad, ya sea por razones laborales o personales.

2.1. Plan Nacional de Desarrollo

La concreción de la Política Pública se ve reflejada a través de la planeación nacional; así, a través de los planes, programas y acciones de gobierno, el Estado impone los objetivos y metas que su administración planea alcanzar durante su periodo de gobierno. En términos del artículo 25 constitucional, le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, el cual debe ser integral y sustentable, con el fin de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

Asimismo, mediante el fomento de la competitividad, el crecimiento económico, el empleo y una justa distribución de riqueza se permite el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de las personas. Aunado a lo anterior, el apartado A del artículo 26 constitucional establece, con el fin de promover el desarrollo nacional, que el Estado deberá conformar un Sistema de Planeación Democrática. A través de dicho sistema se deberá construir el desarrollo nacional con solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad, para fortalecer la independencia y democratización política, social y cultural de la nación. Con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional, se emitió la Ley de Planeación.

El Ejecutivo Federal establece las prioridades de trabajo para su sexenio a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual deberá emitirse dentro de su primer año de gobierno. A partir del Objetivo General planteado, así como a las Metas Nacionales y Estrategias, los ejecutores deberán adecuar sus labores, con el fin de alinear los objetivos dentro de su ámbito de competencia con dicho Plan

El actual presidente de la República presentó el PND para el periodo 2013- 2018, con 5 metas nacionales: I) México en Paz; II) México Incluyente; III) México con

Educación de calidad; IV) México Próspero; y V) México con Responsabilidad Global. Asimismo, se determinó que todas las políticas públicas deberán seguir tres estrategias transversales: 1) democratizar la productividad; 2) consolidar un gobierno cercano y moderno; e 3) incorporar la perspectiva de género. A partir de estas 5 metas nacionales y las 3 estrategias transversales, se determinaron los objetivos específicos y las líneas de acción para potenciar el crecimiento del país, con apego a los derechos establecidos en la constitución.

Ahora bien, la política pública de vivienda se alinea a la meta nacional de un México incluyente, mediante la cual se establecen acciones para revertir la pobreza, superar el hambre y promover una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, en el que se da prioridad al bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, niños y adultos mayores. Además, se plantea la participación de todos los ciudadanos para lograr el ejercicio efectivo de los derechos sociales. Más allá de impulsar un Estado asistencialista, se promueve el aprovechamiento del capital humano y las oportunidades en el marco de una nueva productividad social (PNV, 2014). Lo anterior, debe reflejarse en el acceso universal a servicios básicos: agua potable, drenaje, saneamiento, electricidad, seguridad social, educación, alimentación y vivienda digna, como la base que permita el desarrollo individual.

Esta meta nacional fue trazada a partir de las necesidades persistentes de la sociedad mexicana, en la que prevalece un porcentaje de pobreza del 46.2%, lo cual significa que casi la mitad de la población no cuenta con los ingresos suficientes para adquirir los bienes y servicios básicos para su bienestar.

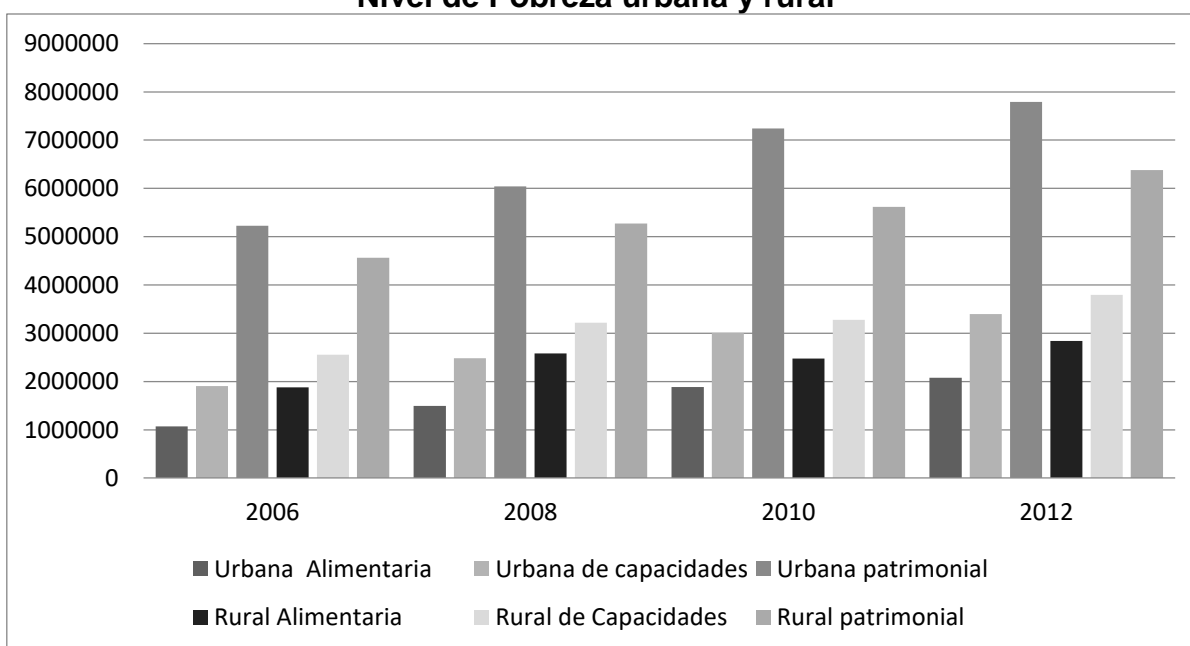
En este orden de ideas, el INEGI presenta datos acerca de las carencias generales en zonas urbanas y rurales y clasifica de esta manera, el nivel de pobreza que se ha presentado en los últimos años:

- Pobreza alimentaria, referente a la incapacidad para obtener la canasta básica alimentaria con el ingreso disponible en el hogar.

- Pobreza de capacidades, en esta categoría, si bien se cuenta con la posibilidad de adquirir la canasta básica alimentaria con los ingresos del hogar, no se tienen recursos suficientes para los gastos necesarios en salud y educación.
- Pobreza de patrimonio, es la incapacidad de adquirir la canasta alimentaria y, además, realizar los gastos necesarios en salud, vestido, vivienda, transporte y educación con el ingreso total del hogar.

A su vez los diferentes tipos de pobreza se distribuyen en las zonas urbanas y rurales del país:

Gráfica 6.
Nivel de Pobreza urbana y rural



Fuente: Elaboración propia con base en la información del INEGI.

De la información mostrada, se deriva que el tipo de pobreza patrimonial es el que ocupa el mayor porcentaje tanto en las zonas urbanas como en las rurales, lo cual indica que los ingresos de los hogares no son suficientes para garantizar la cobertura de bienes y servicios esenciales para un desarrollo integral. Por otra parte, si bien la pobreza alimentaria es la menor de los tres tipos, un aspecto relevante se

desprende del análisis de datos: su mayor presencia en zonas rurales. Por ende, se debe considerar prioritaria la atención gubernamental en estas regiones, con el fin de acabar con esta desigualdad.

Por otro lado, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), con fundamento en la Ley General de Desarrollo Social presenta diversos indicadores para la medición de la pobreza en el país. Para ello se emplean dos líneas de ingreso: a) la línea de bienestar mínimo, la cual equivale a la canasta alimentaria; y b) la línea de bienestar, que incluye tanto el primer valor mencionado como la canasta no alimentaria⁷⁰, ambas por persona al mes⁷¹.

En relación con el tema habitacional, para medir las capacidad económica de la población se toma como base sus ingresos medidos a partir del Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal (SMGVDF),⁷² así como la línea de bienestar.

A partir de las mediciones mencionadas y de los diagnósticos realizados, para lograr un México Incluyente se plantearon cinco objetivos. El primero de ellos es garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población, a través de programas públicos que apoyen la inversión de recursos y aumenten la productividad y generen riqueza en beneficio de todos. En segundo lugar, se fomentará la generación de una sociedad equitativa e incluyente, a partir del aumento de la participación social y la atención de necesidades específicas de los grupos de población conforme a su edad. En tercer lugar, se debe asegurar el acceso a los servicios de salud, al consolidar un sistema de salud para todos sin

⁷⁰ “El CONEVAL toma en cuenta los cambios del valor de las canastas alimentaria y no alimentaria utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) calculado y publicado por el INEGI.”. Información consultada en la página web oficial del CONEVAL, el 10 de enero de 2015 en la dirección electrónica: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica>

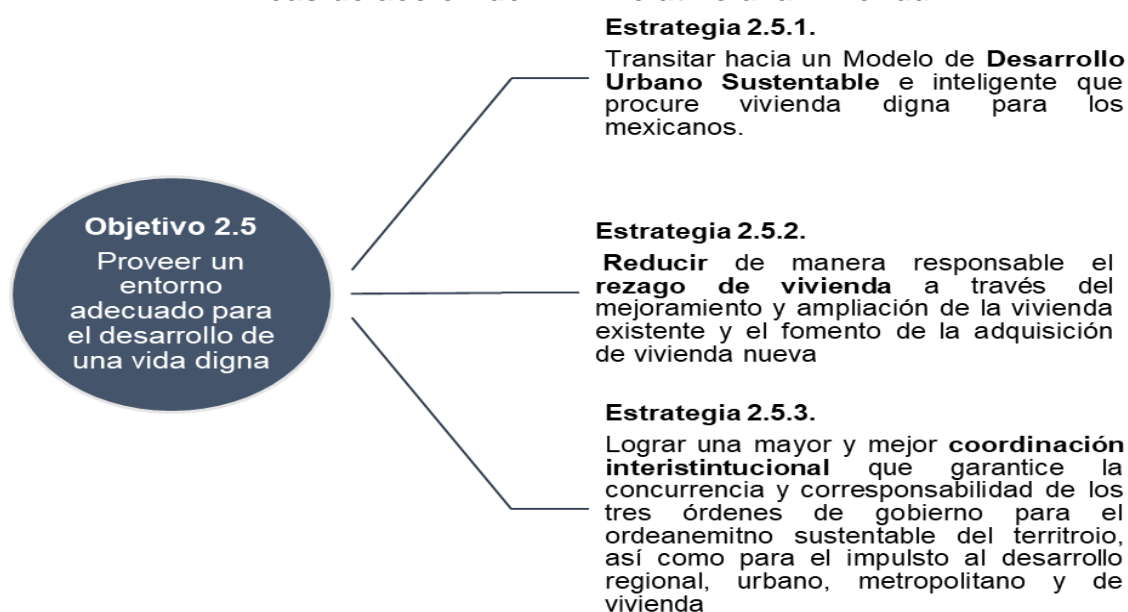
⁷¹ Información consultada en la página web oficial del CONEVAL, el 10 de enero de 2015 en la dirección electrónica: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>

⁷² El Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal en 2015, conforme a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, es de \$70.10. Información consultada en la página oficial de la Comisión mencionada el 10 de enero de 2015 en la dirección electrónica: http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2015/01_01_2015.pdf

importar la situación laboral. El siguiente objetivo prevé la ampliación del acceso a la seguridad social, así como el uso eficiente de los recursos que garanticen su sustentabilidad a largo plazo. Finalmente, se plantea proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna como punto de partida es necesario el impulso de acciones de vivienda digna y mejoramiento de espacios públicos (Gobierno de la República, 2013).

En relación con el derecho a una vivienda adecuada, la segunda Meta Nacional del PND, México Incluyente, contiene las directrices en las que se debe fundamentar la Política Nacional de vivienda. Este sentido, como parte de sus objetivos (2.5), se mandata proveer de un entorno adecuado para el desarrollo de una vivienda digna. Para ellos se plantearon tres aspectos principales a desarrollar: 1) fomentar los Desarrollos Urbanos Sustentables; reducir el rezago de vivienda; y 3) impulsar la coordinación interinstitucional. De forma tal que a través de las líneas de acción del PND se dirige el trabajo de la Administración Pública para alcanzar el objetivo 2.6, como se muestra a continuación.

Cuadro 5.
Líneas de acción del PND relativo a la vivienda



Fuente: Elaboración propia con base en el PND.

A mayor detalle, cada estrategia cuenta con las siguientes líneas de acción:

Cuadro 6.

Líneas de acción de la estrategia 2.5.1 relativa a la vivienda del PND

Desarrollo Urbano Sustentable

- **Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda.**
- Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas.
- Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación.
- Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en desarrollos y unidades habitacionales que así lo necesiten.
- Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales.
- Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente.
- Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.
- Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND.

El fomento del Desarrollo Urbano Sustentable se fundamenta en primer lugar en el control del tamaño de las ciudades, a través de una planeación coordinada entre los distintos niveles de gobierno y regiones. Asimismo, se señala la relevancia de adecuar el marco normativo bajo este enfoque; con lo cual se propicie la integración de criterios de ordenamiento territorial, sustentabilidad y aumente la certeza jurídica de la posesión y propiedad de las viviendas. De modo tal que no solo se revierta el abandono de inmuebles, sino que se procure mejorar el entorno y con ello aumente la calidad de vida de las personas.

Cuadro 7

Líneas de acción de la estrategia 2.5.2 relativa a la vivienda del PND

Rezago de vivienda	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias.
	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar un nuevo modelo de atención de necesidades de vivienda para distintos segmentos de la población, y la atención a la población no cubierta por la seguridad social, incentivando su inserción a la economía formal.
	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer el mercado secundario de vivienda, incentivando el mercado de renta, que eleve la plusvalía de viviendas desocupadas y contribuya a una oferta más diversa y flexible.
	<ul style="list-style-type: none">• Incentivar la oferta y demanda de vivienda en renta adecuada a las necesidades personales y familiares.
	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer el papel de la banca privada, la Banca de Desarrollo, las instituciones públicas hipotecarias, microfinancieras y ejecutores sociales de vivienda, en el otorgamiento de financiamiento para construir, adquirir y mejorar la vivienda.
	<ul style="list-style-type: none">• Desarrollar los instrumentos administrativos y contributivos que permitan preservar la calidad de la vivienda y su entorno, así como la plusvalía habitacional de los desarrollos que se financien.
	<ul style="list-style-type: none">• Fomentar la nueva vivienda sustentable desde las dimensiones económica, ecológica y social, procurando en particular la adecuada ubicación de los desarrollos habitacionales.
	<ul style="list-style-type: none">• Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.
	<ul style="list-style-type: none">• Establecer políticas de reubicación de población en zonas de riesgo, y apoyar esquemas de Suelo Servido.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND.

En cuanto a la reducción del rezago habitacional, el principal objetivo es el desarrollo y promoción de la vivienda digna. Con este propósito se busca identificar y considerar las necesidades de la población para el diseño de soluciones adecuadas, al tomar en cuenta el tipo de terreno y así evitar zonas de riesgo y, en su caso, planear la reubicación de asentamientos. Asimismo, se busca promover otras opciones de acceso a la vivienda, como el fortalecimiento del arrendamiento o la disposición de otras fuentes de financiamiento aunado al impulso de mejorar la calidad de vida de las personas, se busca impulsar la permanencia de los beneficios, a través de la adopción de criterios de sustentabilidad.

Cuadro 8

Líneas de acción de la estrategia 2.5.3 relativa a la vivienda del PND

Coordinación Interinstitucional	<ul style="list-style-type: none">• Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional, urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.
	<ul style="list-style-type: none">• Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.
	<ul style="list-style-type: none">• Promover la adecuación de la legislación en la materia para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND.

Ahora bien, las estrategias y líneas de acción que las dependencias y organismos de la administración pública en general implementen, deben tener en cuenta el trabajo coordinado de sus homólogos. De modo tal que se fortalezcan las instancias e implementación de instrumentos, a través de su cooperación y coordinación. Cabe recordar que para ello se necesita la armonización de la regulación de la materia; para contar con los mecanismos adecuados de vinculación, así como el establecimiento de otras vías administrativas que permitan dicha labor.

De esta manera, conforme a uno de los objetivos del gobierno, se debe fomentar el acceso a la vivienda digna para todos los sectores de población, la cual deberá ser sustentable y acorde al entorno social de cada población, con lo que se promoverá no solo el desarrollo personal, sino comunitario.

Aunado a ello, conforme al enfoque transversal rector del PND, deben adoptarse de igual manera las siguientes líneas de acción:

Conforme a las estrategias trasversales planteadas en el PND, se debe democratizar la productividad del sector a través del uso eficiente del suelo, así como la promoción de la certeza jurídica en la tenencia de la tierra; establecer un gobierno cercano y moderno mediante el diseño de políticas públicas con base en evidencia, información completa del sector, evaluaciones y el ejemplo de las mejores prácticas internacionales; así como la apertura a la participación social y la

rendición de cuentas tanto de las acciones emprendidas por los programas como por el uso de recursos; así como incluir en cada uno de los instrumentos de política pública desarrollados e implementados, el enfoque de equidad de género.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Planeación, las Dependencias de la Administración Pública elaboran los programas sectoriales correspondientes a la materia en la que son competentes; aunado a ello, a través del trabajo coordinado de las autoridades se emiten los programas regionales y especiales necesarios para la consecución de las Metas Nacionales planteadas en el PND.

Los programas elaborados por la administración pública se integran bajo una perspectiva de género que fomenta el trato equitativo, así como la inclusión de estrategias que permitan el desarrollo integral y sustentable del Estado. Asimismo, se toma en consideración las opiniones y propuestas de las entidades federativas, municipios y grupos de la sociedad civil. De esta manera se asegura la construcción de programas plurales que aborden la problemática nacional desde distintas perspectivas para poner en marcha acciones consensuadas y eficaces.

Antes de revisar los programas sociales que inciden en la materia habitacional, es relevante mencionar que el actual gobierno instrumentó como parte de sus principales herramientas de política pública de desarrollo social: la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Esta cruzada representa una estrategia de inclusión y bienestar social, cuyo principal objetivo es reducir el alto índice de pobreza alimentaria que prevalece en el país; así como contribuir en elevar el acceso y la calidad de aspectos complementarios como educación, salud, vivienda e ingresos. En este sentido, a través de la participación social y el trabajo coordinado de las dependencias públicas, se proyecta ayudar a la población que viven en condiciones pobreza multidimensional extrema y no cuentan con acceso a una alimentación adecuada (Gobierno de la República, 2015).

Para la consecución de los fines concretos de la Cruzada, la Administración Pública enfoca el trabajo de programas sociales seleccionados, entre los que se encuentran aquellos que inciden en la vivienda, en 400 municipios que sufren altas carencias. De esta manera, a través de la coordinación interinstitucional tanto en el rediseño, determinación de población objetivo y entrega de apoyos de los programas, se tiene como propósito elevar la calidad de vida la población con menos recursos. De esta manera, la realización del derecho humano a la vivienda adecuada, como parte de la estrategia integral de trabajo, se incluye como uno de los campos fundamentales a mejorar (Gobierno de la República, 2015).

3. Política Nacional de Vivienda y programas que inciden en la materia

El Ejecutivo Federal debe establecer una Política Nacional de Vivienda, enfocada en primer lugar, a impulsar un nuevo modelo de promoción de “desarrollo ordenado” del sector, el mejoramiento y regularización de la vivienda urbana, así como la construcción y mejora de la rural. En segundo lugar, se pretende adoptar un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente, a través de créditos y subsidios orientados a estas metas. De forma tal que como tercer punto, se reduzca el rezago habitacional y se logre poner al alcance de todos una vivienda digna. Así, se constituirán reservas intraurbanas para reducir el rezago de nueve millones de viviendas (SEDATU, 2013b).

Cabe aclarar que la estrategia no pretende aumentar el tamaño de las ciudades, por el contrario, se planea detener la mancha urbana y optimizar el espacio ya existente. Esto debe ser una actividad integral, ya que no se trata solamente de mejorar las viviendas, sino también su entorno, para que la vida social de sus habitantes cuente con lo necesario para su desarrollo, como centros de trabajo, de salud, educación, entretenimiento y servicios básicos (SEDATU, 2013a).

El 11 de febrero de 2013, el Ejecutivo Federal anunció que la nueva Política Nacional de Vivienda, la cual tiene como base las siguientes estrategias: (a)

conseguir una mayor y mejor coordinación interinstitucional; (b) movernos a un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente; (c) disminuir el rezago de vivienda; y, (d) procurar una vivienda digna para todos los mexicanos (PNV, 2015).

Además de tener en consideración las condiciones físicas y sociales en las que se implementa la política pública habitacional, a través de programas sectoriales y regionales, es necesario ampliar su seguimiento y evaluación a través del análisis de los programas específicos que la desarrollan. En este sentido, México ha implementado mecanismos para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, como su nombre lo indica, es el organismo público descentralizado con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la política social y la medición de la pobreza en el país. Este Consejo, a través de la recaudación de insumos de las dependencias gubernamentales que tienen a su cargo este tipo de programas, elabora diagnósticos acerca de su desempeño y destaca los aspectos susceptibles de mejora (CONEVAL, 2015a). De esta manera, se revisarán los programas que impulsen el sector habitacional, así como los resultados obtenidos por el CONEVAL en sus Evaluaciones, para obtener un panorama general acerca de las acciones gubernamentales llevadas a cabo para la implementación del derecho a la vivienda adecuada.

A continuación, se mencionan los programas y acciones que inciden en el sector habitacional, así como de los organismos encargados de su desarrollo:

Cuadro 9

Organismos Públicos y Unidades administrativas competentes en el sector vivienda

Dependencia, entidad o unidad administrativa	Funciones	Programas / acciones / créditos
Comisión Intersecretarial de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar del crecimiento económico, desarrollo social, urbano, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental. • Acordar mecanismos de financiamiento; y conocer sobre la aplicación de acciones concretas sobre vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estrategias para la generación de Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables
Consejo Nacional de Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Conocer, analizar y formular propuestas respecto de las políticas de vivienda del Programa Nacional de Vivienda y programas derivados. • Opinar sobre el presupuesto destinado a programas y acciones habitacionales. • Proponer cambios estructurales en el sector vivienda, en el marco regulatorio y criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisión de Políticas públicas. ✓ Asesoría al Ejecutivo Federal.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la planeación y el ordenamiento del territorio nacional para su máximo aprovechamiento. • Prever a nivel nacional las necesidades de tierra para desarrollo urbano y vivienda. • Promover y concertar programas de vivienda y desarrollo urbano. • Emitir el Programa Nacional de Desarrollo Urbano. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa Hábitat. ✓ Programa de apoyo a los vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH). ✓ Programa de Consolidación de reservas urbanas. ✓ Programa de Reubicación de la población en zona de riesgos. ✓ Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales.
Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) (sectorizado a SEDATU)	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar créditos individuales o a grupos que cuenten con la legal posesión o propiedad de un terreno, para la construcción de viviendas. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda "Tu Casa" ✓ Programa de Vivienda Rural ✓ Programa de Vivienda Digna
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social (educación, salud, vivienda, entre otros). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias.
Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI) (sectorizada a la SEDATU)	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y promover sus actividades en coordinación con los organismos nacionales de vivienda, institutos estatales, así como cámaras y asociaciones de constructores y desarrolladores de vivienda y organizaciones de la sociedad civil. • Emitir el Programa Nacional de Vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa esta es Tu Casa. ✓ Programa de Fomento a la Producción de vivienda en las Entidades federativas y municipios.
Comisión Nacional de Agua (CONAGUA)	<ul style="list-style-type: none"> • Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales • Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica • Operar, conservar y mantener obras y servicios hidráulicos rurales y urbanos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas ✓ Programa para la Construcción y rehabilitación de sistemas de agua potable y saneamiento en zonas rurales.
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)	<ul style="list-style-type: none"> • Fomentar el bienestar social, a través de comunidades competitivas y armónicas. • Otorgar financiamiento para la vivienda de trabajadores, derechohabientes y acreditados. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Financiamiento ✓ Cofinanciamiento
Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgar financiamiento para los trabajadores del Estado, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar la vivienda. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Créditos Tradicionales, para pensionados, conyugales, respaldados y subsidiados.
Sociedad Hipotecaria Federal (SHF)	<ul style="list-style-type: none"> • Propiciar el acceso a la vivienda de calidad, mediante el establecimiento de las condiciones para asignar recursos públicos y privados de créditos hipotecarios 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda

Fuente: Elaboración propia con base en información de las instituciones descritas.

Conforme al artículo 14 de la Ley de Vivienda, los mecanismos primarios institucionales de fomento al derecho a la vivienda adecuada se constituyen por el Consejo Nacional de Vivienda, la Comisión Intersecretarial de Vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito, la Comisión Nacional de vivienda, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios y los sectores social y privado.

Ahora bien, de acuerdo con las tres estrategias del PND y su relación con las correspondientes a la Política Nacional de Vivienda, la Administración Pública ha establecido los siguientes objetivos con el fin de fomentar el acceso a la vivienda digna:

Cuadro 10
Objetivos de la Planeación nacional relacionados con el derecho a la vivienda digna

PND	PNV
Apoyar el Desarrollo urbano sustentable	Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente.
Combatir el rezago habitacional	Rezago Habitacional Vivienda digna
Mejorar la coordinación interinstitucional	Coordinación interinstitucional

De manera general, conforme al trabajo llevado a cabo por el CONEVAL durante el periodo 2008-2012, se identificó como uno de las principales fallas de los programas de financiamiento para la adquisición de vivienda, la falta de planeación integral. A pesar de haberse alcanzado las metas en cuanto a mejoría en la calidad de la vivienda (materiales de piso, muros y techos), así como provisión de servicios básicos (agua potable, drenaje y electricidad), la mayoría de los inmuebles

beneficiados fueron abandonados. Los programas correspondientes a este rubro no tomaron en cuenta factores como la ubicación o acceso a otros servicios indispensables como educación, empleo o centros de salud, para la construcción de nuevas viviendas.

Otro aspecto relevante determinado por el CONEVAL durante las evaluaciones continuas a este tipo de programas se refiere a la falta de supervisión de la calidad de las viviendas adquiridas a través del financiamiento. En este sentido, se reportó en 2010 que el tamaño promedio de las viviendas unifamiliares financiadas era de 30 metros cuadrados. Con ello, a pesar de cumplir con el apoyo al acceso a un hogar, se descuidaron sus condiciones de habitabilidad. Por otra parte, gracias a la concentración de esfuerzos para mejorar la infraestructura comunitaria de zonas habitacionales se logró dotar de agua potable a 29,071 viviendas, energía eléctrica a 29,710 y echar a andar 356 obras de saneamiento durante el sexenio.

A mayor detalle, se presentarán algunas de las conclusiones más relevantes de los programas con incidencia en la materia habitacional, con el fin de detectar las áreas de oportunidad para la construcción de la propuesta de mejora del presente trabajo.

3.1 Programas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

La rama del ordenamiento territorial, parte del urbanismo,⁷³ que determina las intervenciones del Estado en cuestiones relativas a suelos urbanos y no urbanos, al conciliar intereses locales con el bienestar social y el interés público. La ordenación del territorio se enfoca a la planificación del suelo como ordenación espacial, mientras que el urbanismo atiende a un enfoque ampliado de procesos constructivos de ciudades. A través de los planes urbanísticos se concretan las disposiciones normativas de la materia y se incorporan elementos técnicos,

⁷³ El urbanismo, que conforme lo define Julio César Martínez Garza (2009), se conforma por “*la regulación aplicable a la construcción urbana, la cual tiene aplicación mediante los planes gubernamentales de urbanización, relacionado con la normatividad de la propiedad y uso de suelo.*”

políticos, económicos, sociales y ambientales como mínimo, para poder diseñar un proyecto eficiente de ciudad (Martínez, 2009).

Ahora bien, conforme a la meta nacional del PND sobre un “México Incluyente”, y en términos del artículo 3 de la Ley General de Asentamientos Humanos, las acciones en la materia deben enfocarse a mejorar el nivel de vida de la población urbana y rural, a través de la prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales en los centros de población; el desarrollo sustentable y el fortalecimiento de la interrelación entre ciudades y campo (SEDATU, 2013f).

De esta manera, el gobierno mexicano se ha planteado como uno de los objetivos principales de la política urbana nacional, la atención de los problemas generados por una planificación deficiente e inadecuada de las grandes ciudades. El principal problema que debe ser revertido de manera prioritaria es la expansión irracional de los asentamientos urbanos; en virtud de los cuales se han generado concentraciones en zonas de alto riesgo territorial y ambiental. Situación que propicia al mismo tiempo, aislamiento social y con ello inequidad y desigualdad entre la población.

La dependencia encargada de implementar la política urbana es la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.⁷⁴ La labor de la SEDATU se dirige a adoptar un nuevo modelo habitacional bajo los principios de equidad e inclusión social, que promueva el desarrollo ordenado y sustentable que mejore y regularice la vivienda urbana y ayude a la construcción y mejora de la rural (SEDATU, 2015).

Con base en lo anterior, y con el fin de lograr la meta Nacional de contar con un México Incluyente, la SEDATU, a partir del aprovechamiento sustentable y equitativo del territorio mexicano y sus recursos, elaboró el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018. Con base en el diagnóstico realizado por dicha Secretaría para la elaboración del Programa Sectorial, se

⁷⁴ Artículo 41 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

detectan dos problemáticas principales en el país: las precariedades del México rural, así como la alta concentración de población en las zonas urbanas.

En general, conforme a lo señalado por Gustavo Garza (2010), la evolución urbana del país se ha presentado en tres etapas: la primera de 1900 a 1940 de moderada-baja, la segunda de 1940 a 1980 de acelerada-media y la última de 1980 a la fecha, de baja-acelerada. El grado de urbanización ha ido en aumento desde 1970 que era de 47.1%, pasando por 55% en 1980 y 63.4% en 1990, hasta llegar a 69.2% en 2005. Ahora bien, entre 1980 y 1990 las ciudades crecieron a una tasa de 3.5%, pero en el caso de la ciudad de México su crecimiento se encontró por debajo de esta cifra, con tan solo 1.6%.

Esto fue signo de un nuevo proceso de urbanización, la concentración polinuclear, la cual conlleva a la aglomeración de las personas en otros núcleos metropolitanos; tal es el caso de las capitales manufactureras Puebla, Querétaro, Pachuca y Tlaxcala. Asimismo, crecieron las ciudades fronterizas como Tijuana, Ciudad Juárez, Mexicali, principalmente; así como las portuarias y turísticas como Cancún, Acapulco, Puerto Vallarta, Oaxaca, Guanajuato y San Miguel de Allende (Garza, 2010).

Para el año 2000 la tasa de crecimiento de la población urbana alcanzó un 2.5%. Asimismo, algunas localidades clasificadas como rurales, al exceder una concentración de 15 000 habitantes se reclasificaron como urbanas. Mientras que la delimitación de las zonas metropolitanas de los años setenta dio como resultado 12 zonas metropolitanas, y para el 2000 se identificaron 38 (Garza, 2010).

En cuanto a la distribución de sus habitantes, México cuenta con 185 asentamientos urbanos, en el que se ha establecido el 77.8% de su población. Anteriormente se apoyaba el aumento de los centros urbanos en el país, debido a que era percibido como sinónimo de progreso. Sin embargo, cuando el crecimiento se presenta sin una planeación urbana adecuada, como en el caso de México, si bien conllevaba

aumento en la producción, se dejan a un lado aspectos del desarrollo social como la dotación de infraestructura suficiente. Por ello, los principales problemas de estos asentamientos en la actualidad, se relacionan con la calidad de vida de sus habitantes.

En los últimos años, México ha experimentado un fenómeno que ya se había detectado en países como Estados Unidos, Inglaterra y Japón, en los que las zonas delimitadas como metrópolis comenzaron a traslaparse; por lo que se generó una nueva clasificación: la megalópolis. Así, el contacto en el centro del país de las zonas metropolitanas de la Ciudad de México y Toluca, han dado paso a la formación de una Megalópolis (Garza, 2010).

El crecimiento de estas regiones atrajo cada vez más a una mayor parte de la población que buscaba mejorar sus condiciones de vida, ya que el trabajo del campo no era suficiente para mantener a sus familias. Así, la región central-Este del país se posicionó como la más poblada, seguida por la Central-Oeste.

Aunado a lo anterior, el sector rural nacional enfrenta un grave empobrecimiento, debido al aislamiento en el que se encuentran gran parte de sus comunidades; lo cual trae aparejado pocas oportunidades de desarrollo, el uso ineficiente de recursos, la prevalencia de actividades de autoconsumo y la falta de servicios básicos para sus habitantes. De esta manera ante la escasez de recursos y de infraestructura necesaria para aprovechar la tierra, las familias se ven orilladas a emigrar a centros urbanos. Por ende, el fortalecimiento del sector rural, mediante la urbanización de las localidades, con un mayor acceso a servicios públicos y oportunidades de crecimiento, deben sentar las bases de su bienestar y el desincentivo de la migración (SEDATU, 2013f).

La migración interna representa un fenómeno significativo dentro del territorio. México es un país con alta movilidad poblacional, no solamente por su situación

estratégica de tránsito hacia su vecino Estados Unidos de América, sino que dentro del propio territorio existe este fenómeno.

Sobre el tema de movilidad, al llegar a las ciudades, los migrantes buscan alojamiento, por lo que su opción más viable es la renta de habitaciones o vivir en la zona periférica de la ciudad (Coulomb, 2010). Debido a ello, al ingresar en un contexto social nuevo y, la mayoría de las veces, con escasos recursos, estas personas caen en una situación de alta vulnerabilidad.

Cabe mencionar que las técnicas de construcción y ubicación están en manos de los desarrolladores, y estos buscan disminuir costos, lo que ha provocado graves problemas como una localización alejada de centros de trabajo y de salud, falta de conexión a los servicios básicos, características regionales y climáticas difíciles, entre otros. Además, otros problemas creados por los nuevos proyectos periféricos es el agotamiento de recursos (como el agua) y su contaminación (Coulomb, 2010).

Anteriormente la política de vivienda no tomaba en consideración el ordenamiento territorial, ya que simplemente se enfocaba a entregar el mayor número de financiamientos para la construcción de casas, sin considerar su ubicación o impacto territorial. Aunado a lo anterior, como se mencionó, los desarrolladores habían adoptado un modelo de construcción de viviendas sociales en localidades alejadas de los centros urbanos, debido al abaratamiento del suelo y costos de producción.

Ahora bien, además de la injerencia directa en la determinación de uso de suelo, el Estado puede incidir en la densificación de los asentamientos humanos a través de la planeación, construcción y provisión de servicios e infraestructura. De tal modo que es relevante que el diseño de nuevas vialidades o edificaciones se reoriente a la consolidación de las ciudades. Asimismo, esta visión de planeación debe implementarse a un mayor nivel, al procurar que se tome en consideración las zonas aledañas.

De esta manera, el desarrollo regional sustentable, ausente durante las administraciones anteriores a la actual, se convierte en guía para la implementación de estrategias y acciones gubernamentales. Lo anterior busca combatir la desvinculación que prevalece tanto en distintos niveles de gobierno como ámbitos de aplicación; es decir, al tomarse como guía una visión de desarrollo regional, se dará un mejor uso a los recursos destinados a obras de infraestructura y planeación, y con ello se contribuirá a atender asuntos públicos multifacéticos e intersectoriales como el desarrollo social, la sustentabilidad, el crecimiento económico regional, entre otros.

En este sentido, y derivado del diagnóstico realizado por la SEDATU (2013), el 16 de diciembre de 2013, se emitió el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano con los siguientes objetivos:

- Objetivo 1. Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo.
- Objetivo 2. Incentivar el crecimiento ordenado de los asentamientos humanos, los centros de población y las zonas metropolitanas.
- Objetivo 3. Consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes.
- Objetivo 4. Fomentar el acceso a la vivienda mediante soluciones habitacionales bien ubicadas, dignas y de acuerdo a estándares de calidad internacional.
- Objetivo 5. Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.

Dentro de los objetivos planteados se han incluido diversas estrategias que contribuyen al mejoramiento en general de las condiciones habitacionales del país,

a la elevación de la calidad de vida de sus pobladores, así como incentivos para la regularización de la tenencia de la tierra y bienes inmuebles. Aunado a ello, el cuarto objetivo prevé estrategias específicas para el desarrollo habitacional del país.

A partir de los objetivos planteados en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la SEDATU implementa acciones directas e indirectas para fomentar la realización de dicho programa. Una de las herramientas utilizadas por esta dependencia es la creación de Programas sociales, a través de los cuales se otorgan apoyos económicos a distintos sectores, con el fin de impulsar proyectos de desarrollo y ordenamiento urbano eficientes que contribuyan a la elevación de la calidad de vida de las personas.

Parte importante del trabajo de esta Secretaría se realiza en coordinación con las demás dependencias de la Administración Pública, así como las autoridades estatales y municipales competentes en materia de asentamientos humanos. En cuestión de desarrollo urbano, la Federación cuenta con la rectoría de manera general; los estados son responsables de la planeación del crecimiento de su entidad, mientras que los municipios disponen acerca del uso de la tierra en sus demarcaciones.

Una vez que se presentaron los objetivos de la política pública de ordenamiento urbano que tienen incidencia en el sector vivienda, así como sus principales organismos ejecutores, se retomaran los programas específicos que implementan el derecho a la vivienda digna.

A raíz del rediseño institucional realizado por el Presidente Peña Nieto, se crearon tres programas relativos al desarrollo urbano y ordenamiento territorial bajo la dirección de SEDATU, los cuales a continuación se expondrán a partir de sus Reglas de Operación.

3.1.1. Programa de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Reubicación de la Población en Zonas de Riesgo

Este programa tiene como objetivo el “contribuir a orientar el uso óptimo del territorio en función de su vocación y potencialidad, que impulse el desarrollo sustentable de las actividades económicas para generar riqueza y elevar la calidad de vida de la población” (SEDATU, 2014b). Dicho programa surgió como respuesta a la situación crítica que se vive en las grandes ciudades mexicanas, ya que existía una política que potenció su crecimiento desordenado, sin tomar en cuenta variables económicas, sociales y medio ambientales, lo que ocasionó que se proliferaran los asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo (SEDATU, 2013e).

El objetivo específico de este instrumento es la elaboración e implementación de programas de ordenamiento territorial a partir de la vocación productiva de la localidad, estudios de viabilidad y costo-beneficio para la reubicación en caso de riesgo para la población, mediante subsidios federales, así como aportaciones de las entidades federativas. Asimismo, otro de los objetivos es apoyar al rediseño del marco regulatorio del ordenamiento territorial para su fortalecimiento (SEDATU, 2014b). Cabe destacar que al ser una política federal, este programa tiene cobertura las 32 entidades federativas, abarcando cada uno de los municipios y demarcaciones territoriales.

3.1.2. Programa de Consolidación de Reservas Urbanas

Este programa tiene como objeto contribuir al adecuado desarrollo de las ciudades, al impulsar proyectos orientados a la edificación de vivienda social digna y sustentable en suelo intraurbano y libre de riesgos. Este programa pretende fomentar la consolidación de centros urbanos de manera ordenada mediante la inyección de apoyo presupuestario a este tipo de proyectos dirigidos a población con un salario menor a 5 veces el salario mínimo (SEDATU, 2013d). Asimismo, en

este programa se incluyen acciones que generan esquemas de movilidad sustentables y el acceso a servicios básicos.

De acuerdo con los artículos 8º y 18 de las Reglas de Operación de este programa, la SEDATU asigna los recursos a los proyectos de vivienda vertical en ciudades de 50,000 habitantes o más, en suelo determinado como apto y cuyos ejecutores podrán ser los gobiernos locales o municipales, así como organismos estatales y municipales de vivienda. Para ello, el programa establece apoyos económicos para proyectos que desarrollen: vivienda multifamiliar vertical nueva; y, reconversión de inmuebles a vivienda social vertical digna (SEDATU, 2013d). De esta manera, el programa planea abatir el Déficit de suelo Intraurbano para viviendas de interés social, a través del incremento de la oferta de este tipo de inmueble (SEDATU, 2015).

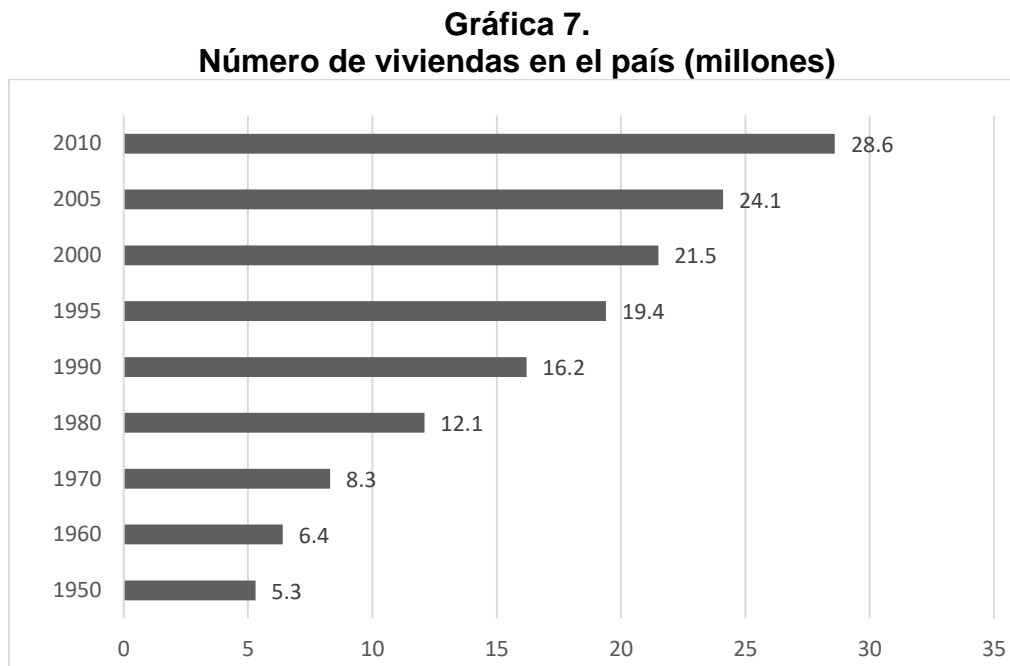
3.1.3. Programa de Reordenamiento y Rescate de Unidades Habitacionales

Finalmente, este programa tiene como objeto específico efectuar acciones de organización y capacitación de condóminos para fomentar la realización de mejoras en sus viviendas, así como de obras de mejoramiento físico en áreas comunes de unidades habitacionales y con ello aumentar su valor. El diseño del programa determinó como población potencial a los habitantes de las unidades habitacionales con viviendas de interés social que tengan áreas comunes deterioradas. Más aún, se delimitó como población objetivo dichas unidades, siempre que se localicen en ciudades de 50 mil habitantes o más (SEDATU, 2014c).

Con el fin de lograr los objetivos mencionados, el programa cuenta con dos vertientes de acción: i) apoyo a la cultura condominal, a través de la organización y capacitación de sus residentes; y, ii) el mejoramiento físico de las áreas comunes. Para su ejecución podrán participar instancias públicas y privadas cuyo objeto se encuentre alineado tanto a los objetivos generales y específicos, como a los lineamientos dados por la Política Nacional Urbana y de Vivienda.

3.2. Programa Nacional de Vivienda

Para la elaboración de este programa, se realizó un diagnóstico al sector con el fin de identificar sus condiciones generales, así como sus mayores problemas y áreas de oportunidad. Conforme al último censo realizado por el INEGI, para 2010 existían 28.6 millones de viviendas, como se aprecia a continuación:



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

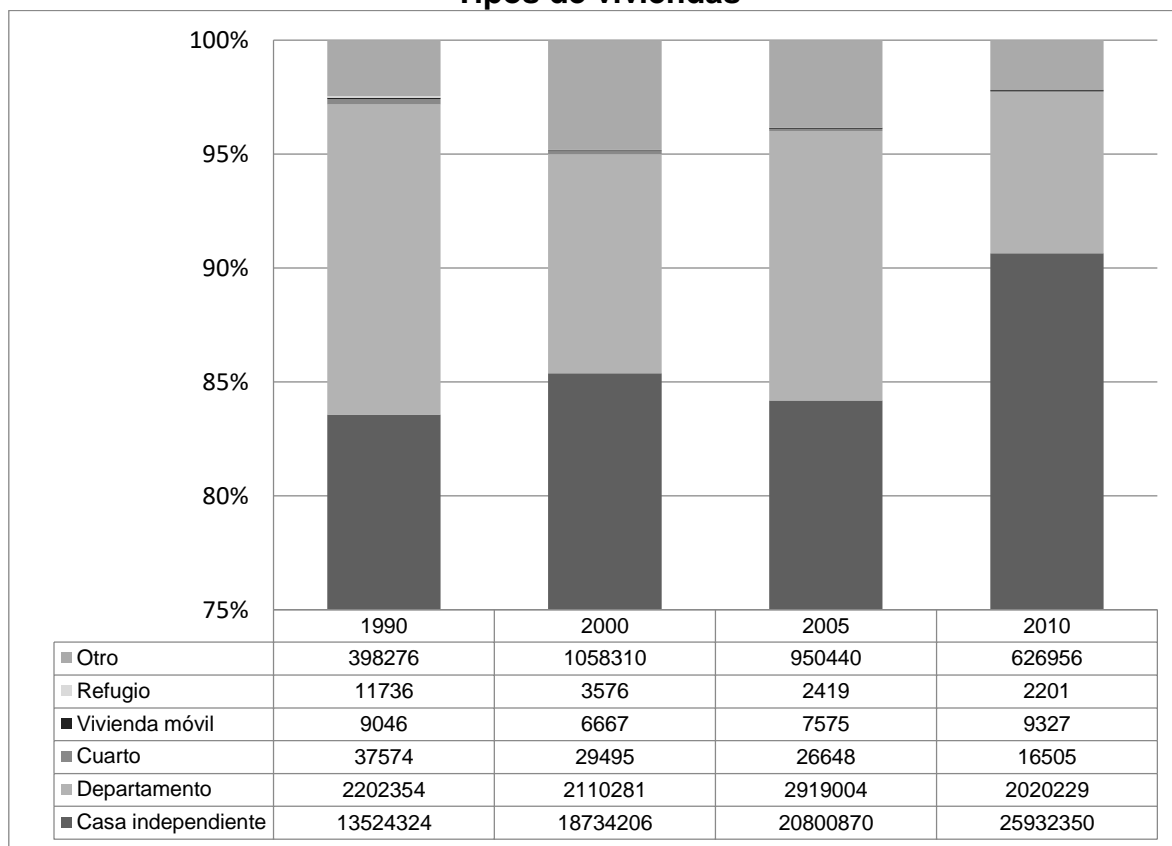
De acuerdo con la tabla anterior, la tasa de crecimiento relativo al número de viviendas en el periodo de 2005 a 2010 fue de 3.6%. El nivel más alto fue alcanzado de 1970 a 1980 al llegar a 3.7%, mientras que el más bajo se presentó de 1950 a 1960 con 1.9%.

Dentro de este universo, se pueden distinguir dos clases de viviendas principalmente: la colectiva y la particular, cada una con sus propias variantes. Las primeras dan alojamiento a grupos de población con características en común como estado de salud, educación, disciplina, religión, trabajo, asistencia social, entre

otros. Mientras que las segundas no se ligan a una función en específico, más que la de constituir un hogar para sus ocupantes.

Ahora bien, el tipo de vivienda que predomina en el territorio nacional, conforme a los datos arrojados por el INEGI (2015), es la particular con 99.9% desde 1990 hasta la última medición en 2010. Solamente el 0.1% le corresponde a viviendas colectivas. Por su parte, dentro de las viviendas particulares, se tienen los siguientes tipos: casa independiente, departamento, cuarto, vivienda móvil y refugio; principalmente, los que se presentan en las siguientes proporciones:

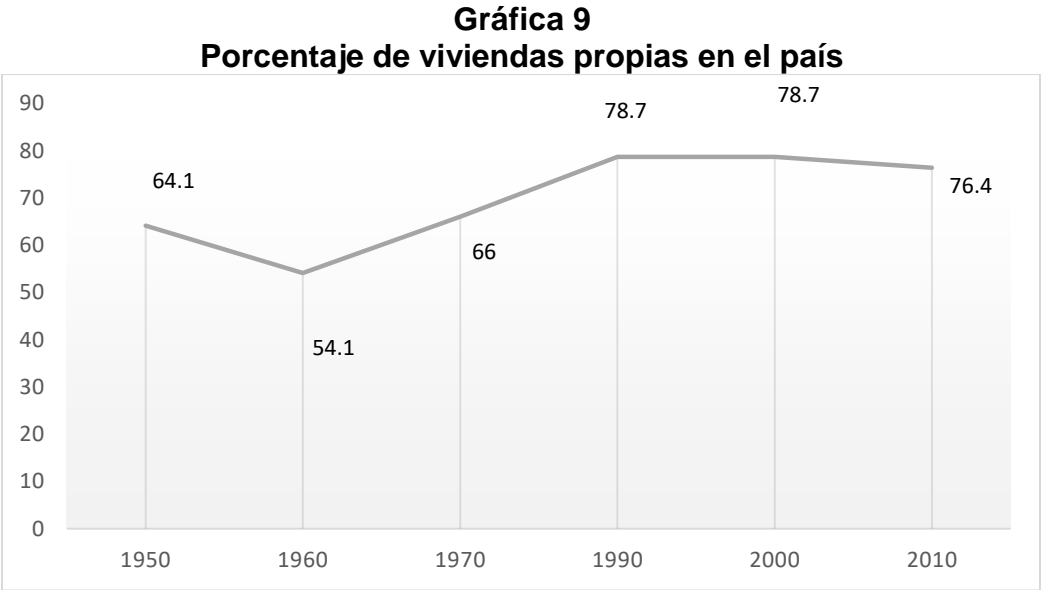
Gráfica 8
Tipos de viviendas



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

La gráfica anterior muestra que la casa independiente predominó en 2010, dejando en segundo lugar al departamento. Por otra parte, del número de viviendas particulares existentes, el 76% son propiedad de sus ocupantes. Al respecto, si bien

a partir de 1960, punto más bajo, se presentó una tendencia ascendente en la adquisición de inmuebles, esta llegó a su punto máximo en 1990 y comenzó a disminuir, sin que la variación sea grande. A pesar de existir un mayor porcentaje de viviendas propias, la tasa ha bajado en los últimos años; por lo que se intuye que cada vez más se busca otras formas de acceso a la vivienda, como el arrendamiento. De esta manera, el rezago habitacional en 2012 (último año de medición), asciende a 9 millones de viviendas.



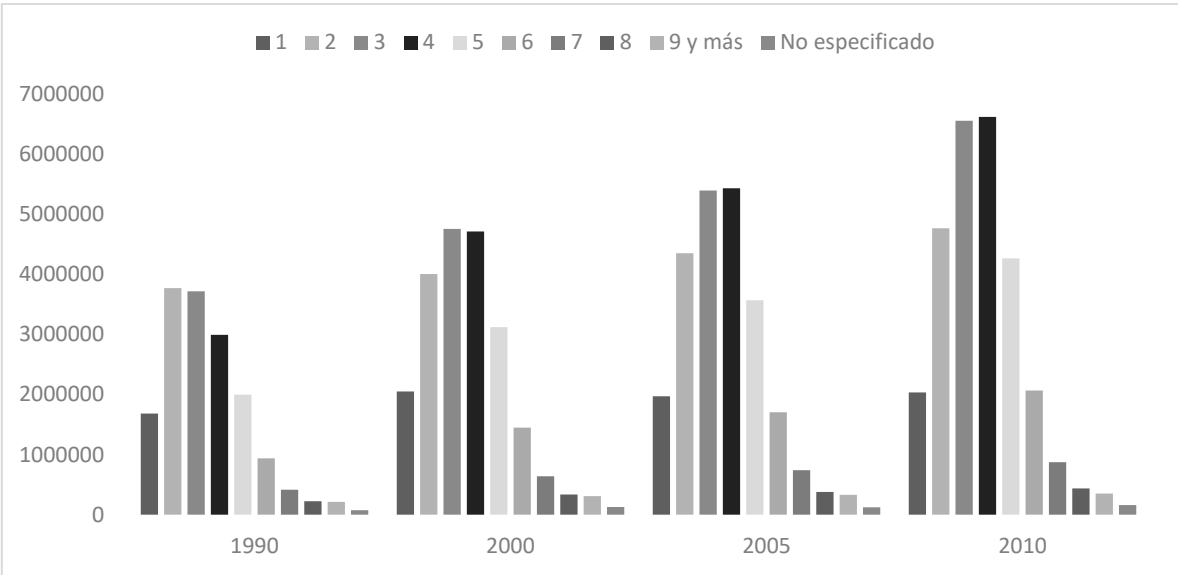
Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

Conforme a los datos del INEGI (2015), las entidades federativas con el menor número de viviendas en propiedad son Jalisco y el Distrito Federal, mientras que el mayor porcentaje lo tienen Oaxaca y Yucatán.

La contraparte de la medición relativa a las formas de acceso a la vivienda, la constituye el rezago habitacional, el cual ascendió a 9 millones de hogares en 2012. Cabe señalar que el rezago habitacional no se refiere solamente a la posesión o propiedad de una vivienda, sino que también considera tanto la calidad del inmueble como su número de habitantes. Mientras que la primera variable considera el tipo de materiales con que es construida una vivienda; la segunda examina el número de cuartos por inmueble y sus habitantes.

Conforme al último censo realizado por el INEGI (2015), relativo al tamaño y nivel de hacinamiento de las viviendas, se concluyó que la mayoría de los inmuebles a nivel nacional cuenta con cuatro cuartos, seguido muy de cerca por aquellas que cuentan con tres. Mientras que los hogares que tienen tres cuartos han crecido en número de manera constante, aquellas con cuatro crecieron de manera exponencial, como se ilustra a continuación:

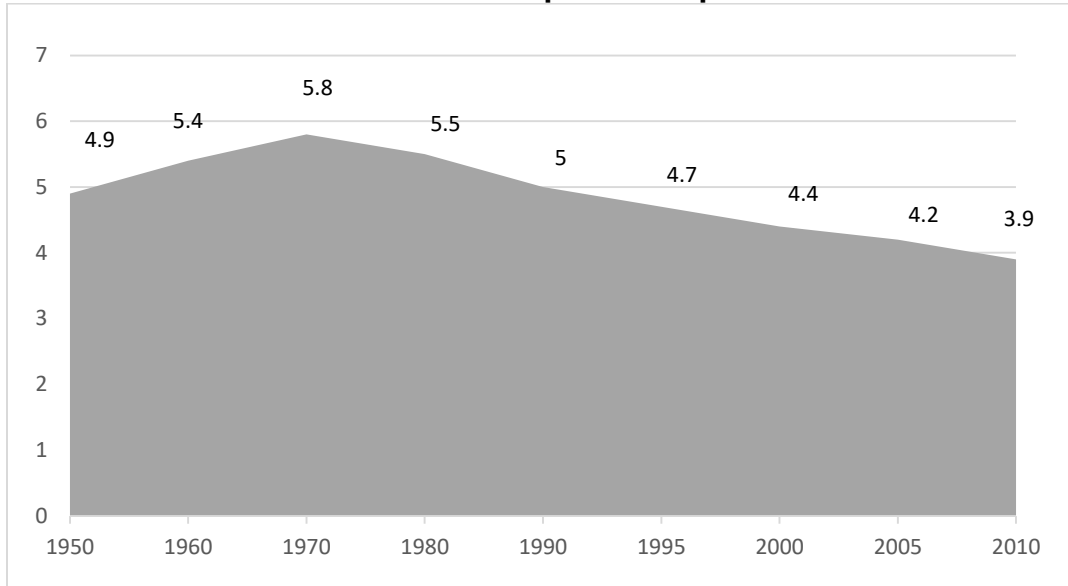
Gráfica 10
Número de cuartos en las viviendas



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

Ahora bien, en lo referente al número de ocupantes por viviendas, la tasa fue decreciente, ya que va de 5.5 habitantes en promedio en 1980 a 4.2 en 2005 hasta llegar a 3.9 para 2010, como se muestra a continuación. En el mismo sentido, el grado de hacinamiento bajó de 2.2 en 1980 a 1.6 para el 2000 (Coulomb, 2010).

Gráfica 11
Número de habitantes promedio por vivienda



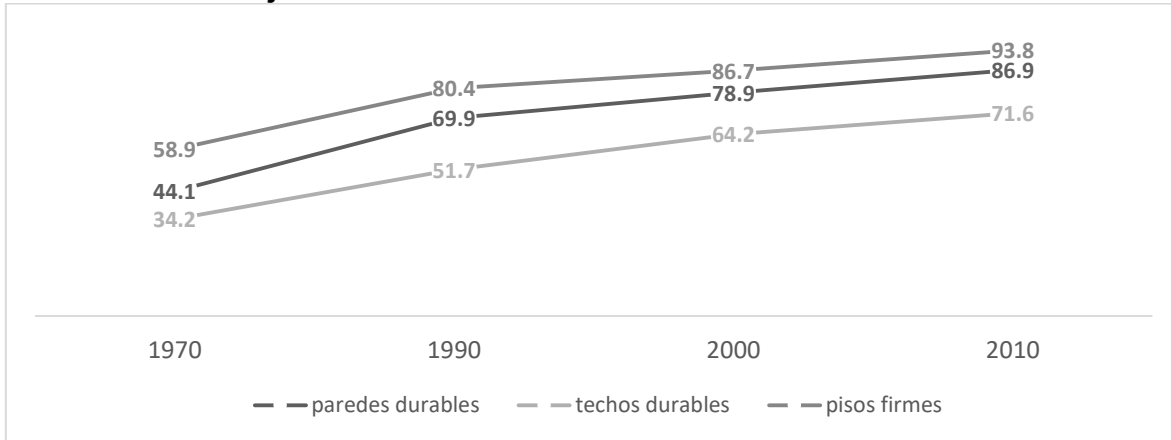
Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

Derivado de estas dos variables se puede concluir que para 2010 el nivel de hacinamiento disminuyó conforme bajó el número de habitantes promedio por vivienda y aumentó el número de cuartos existentes.

Ahora bien, la información relativa a la calidad de los materiales utilizados para la construcción permite tener un panorama más claro acerca del nivel de vida de sus ocupantes, así como la detección de zonas del país donde es necesario mayor apoyo económico para su mejora. Al respecto, tanto el entorno urbano como el rural tienen un acceso limitado y condiciones precarias; lo cual se refleja en el hacinamiento, uso de materiales inadecuados y ubicación lejana a la infraestructura básica.

A partir de los datos recopilados por INEGI (2015) se muestra que desde 1950 se han utilizados mejores materiales para la edificación de hogares. Lo anterior, debido a que el porcentaje de viviendas con paredes, techos y pisos con materiales durables ha ido en aumento, tal como se muestra a continuación:

Gráfica 12
Porcentaje de viviendas construidas con materiales durables



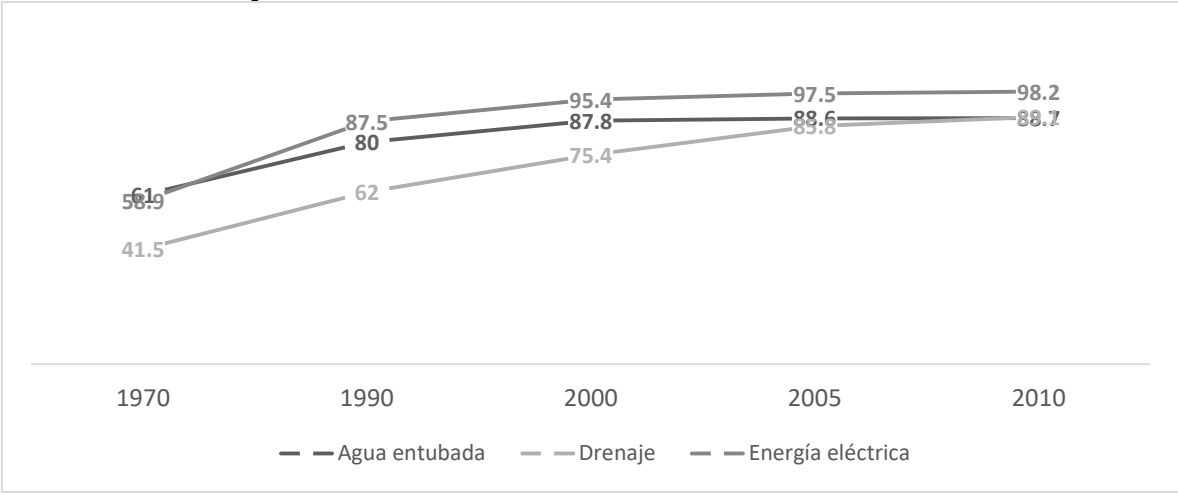
Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

A nivel nacional el aumento en este porcentaje es un indicador positivo para la mejora de la calidad de las viviendas. Bajo el escrutinio de los datos proporcionados por el INEGI (2015), se destaca que aún persisten grandes diferencias entre las regiones urbanizadas y aquellas cuyos asentamientos en su mayoría son rurales. El menor porcentaje de viviendas construidas con paredes de materiales durables se encuentra en Chiapas, mientras que en la capital del país se presenta el mayor porcentaje. A su vez, en lo relativo al número de viviendas construidas con techos de materiales durables, aquellas ubicadas en zonas urbanizadas como el Distrito Federal y Aguascalientes, alcanzan una mayor proporción que las localizadas en zonas rurales como Oaxaca y Chiapas,

Derivado de los datos presentados por el INEGI, se observa que a pesar de haber aumentado tanto la calidad de los materiales de construcción de viviendas como la construcción de infraestructura básica (como es la cocina), dichas mejoras se han canalizado en mayor medida a las zonas urbanas. De esta manera, entidades federativas como Chiapas, Oaxaca, Guerrero o Tabasco, en las que se concentran grandes zonas rurales, presentan menor porcentaje de infraestructura. Por ende, las necesidades de dichas regiones deben ser consideradas de alta prioridad en el diseño e implementación de políticas públicas.

Aunado a la infraestructura de la vivienda, es relevante determinar la existencia de servicios básicos en zonas habitacionales, tales como electricidad, drenaje y agua potable. En consecuencia, la revisión de su presencia será de suma importancia para detectar las zonas de mayor rezago. De manera general, con base en los datos del INEGI (2015), se muestra a continuación que la provisión de estos servicios ha aumentado en los últimos años:

Gráfica 13
Porcentaje de viviendas con servicios básicos a nivel nacional



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

De las mediciones presentadas se concluye que existe un mayor rezago en la existencia de drenaje al alcanzar el 88.7% en 2010; mientras que la provisión de energía eléctrica llegó hasta el 98.2%. A pesar de que los porcentajes en el cumplimiento del acceso a servicios básicos por parte del Estado son muy altos; se debe garantizar que sigan aumentando de manera progresiva y uniforme en todas las entidades federativas.

Ante este panorama fue formulado el Programa Nacional de Vivienda 2014-2018, el cual contiene seis objetivos principales:

- Objetivo 1. Controlar la expansión de las manchas urbanas a través de la política de vivienda;

- Objetivo 2. Mejorar la calidad de la vivienda rural y urbana y su entorno, al tiempo de disminuir el déficit de vivienda;
- Objetivo 3. Diversificar la oferta de soluciones habitacionales de calidad de manera que responda eficazmente a las diversas necesidades de la población;
- Objetivo 4. Generar esquemas óptimos de créditos y subsidios para acciones de vivienda;
- Objetivo 5. Fortalecer la coordinación interinstitucional que garantice la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno en la Política Nacional de Vivienda; y,
- Objetivo 6. Generar información de calidad y oportuna para contribuir a mejores tomas de decisiones en el sector de la vivienda.

El Programa Nacional de Vivienda, conforme a la estrategia relativa al fomento del desarrollo urbano y ordenamiento territorial, complementa al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario y Territorial y Urbano ya que ayuda a incentivar el crecimiento ordenado de asentamientos humanos; impulsa la consolidación de ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables; y, fomenta el acceso a la vivienda digna (PNV, 2014).

En relación a la coordinación interinstitucional, una de las prioridades de la Política de vivienda es su fortalecimiento en los tres niveles de gobierno, con el fin de implementar esquemas que complementen los resultados tanto en generación de hogares como de infraestructura comunitaria y de servicios básicos (PNV, 2014).

En cuanto al combate del rezago habitacional, uno de las principales áreas que ha sido revisada para su fortalecimiento, es el financiamiento. De este modo, se amplió el apoyo a la banca de desarrollo como medio para otorgar créditos a desarrolladores inmobiliarios de vivienda social; además del cofinanciamiento asignados directamente a los organismos de viviendas. Asimismo, se revisaron los programas de subsidios directos a las familias (PNV, 2014).

Aunado a lo anterior, el Programa Nacional de Vivienda destaca la relevancia de contar con información completa, oportuna y veraz sobre la situación habitacional en el país. A partir de los datos recabados se pueden examinar aquellos casos en que se necesitan redoblar esfuerzos para abatir el rezago habitacional, así como determinar en qué zonas se ha tenido mayor éxito con la política implementada.

Dentro de los programa de infraestructura y calidad de los servicios, se encuentran el Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias (PDZP), Hábitat, el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas (APAZU) y el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS).

3.2.1. Programa para el Desarrollo de Zonas Prioritarias

Este programa, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), fomenta el acceso a una vivienda de calidad a “través de la contribución de capital físico en los territorios que presentan marginación rezago social y pobreza en el país, mediante la provisión de servicios básicos y calidad de la vivienda e infraestructura social comunitaria.

En específico, dota de servicios básicos de calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria para áreas rurales y las localidades con muy alta y alta marginación en municipios de media marginación (SEDESOL, 2015). Con el fin de lograr sus objetivos, atiende cinco aspectos generales:

- a) calidad y espacios en la vivienda: muros, techos fijos, pisos firmes y cuartos adicionales;
- b) servicios básicos en la vivienda: agua entubada, servicio eléctrico, drenaje, baños y estufas ecológicas;

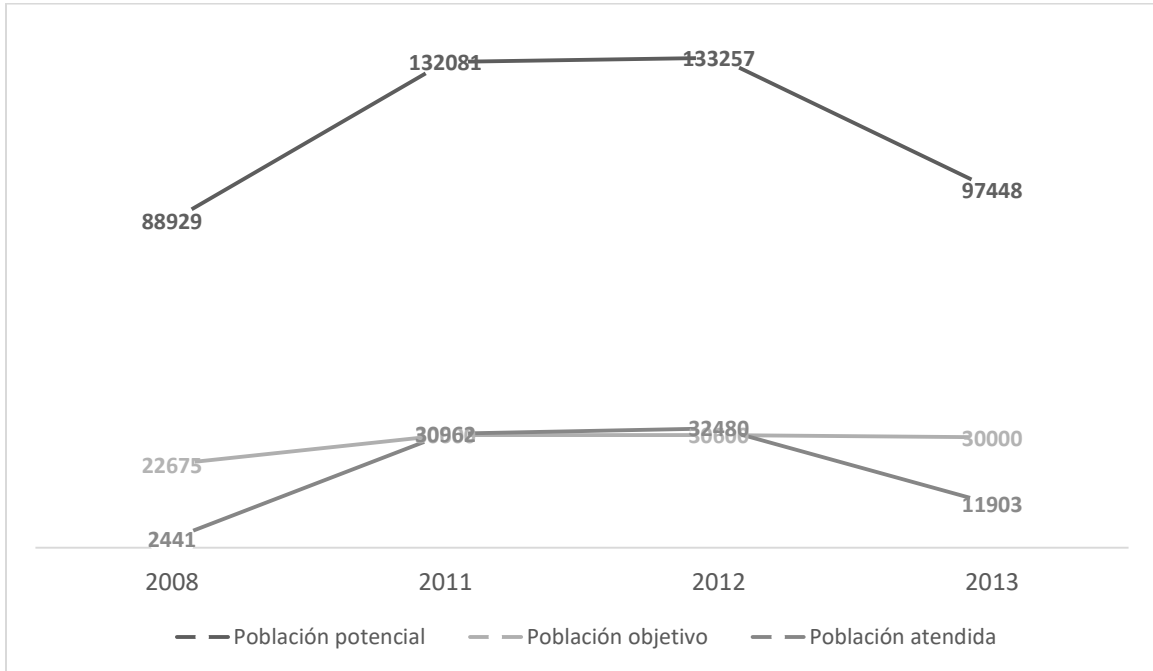
- c) infraestructura social comunitaria: redes de distribución, recolección y almacenamiento de agua, plantas de tratamiento de aguas residuales, centros comunitarios, espacios de salud, educativos y deportivos, alberges, bancos de alimentos e infraestructura productiva comunitaria en general;
- d) apoyos complementarios: promoción y organización social comunitaria;
- e) en caso de contingencia o emergencia realiza acciones que garanticen y restablezcan el abasto de productos básicos, movilidad y comunicación (SEDESOL, 2014).

Bajo este contexto, la cobertura del programa abarca zonas rurales, de muy alta y alta marginación de municipios de las 32 entidades federativas. Es menester considerar que las Reglas de Operación señalan que tendrán prioridad las acciones que a su vez contribuyan a la consecución de los objetivos de la Cruzada contra el Hambre (SEDESOL, 2014).

Relativo a su evaluación, conforme al CONEVAL (2013a), el PDZP logró sobrepasar la meta establecida como población objetivo en una proporción de 6.14%; Sin embargo, este logro debe analizarse mediante la inclusión de otra variable: la determinación de la población potencial. Bajo este criterio, su desempeño se percibe limitado; ya que dicha población solamente abarcó aproximadamente 23% de la potencial. Al respecto, se presenta a continuación la evolución de su cobertura:

La siguiente gráfica muestra el alcance limitado que ha tenido el programa respecto a la población potencial; inclusive evidencia una disminución en la población atendida en el ejercicio 2013.

Gráfica 14
Cobertura de PDZP 2008-2013



Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012- 2013 del CONEVAL.

En cuanto del desempeño del PDZP, éste tuvo buenos resultados durante el periodo 2012-2013, al superar de manera creciente las metas planteadas y utilizar de manera eficiente su presupuesto. Esto último debido a que se destinó solamente el 7% a cubrir gastos administrativos y el restante 93% a los subsidios otorgados.

3.2.2. Programa Habitat

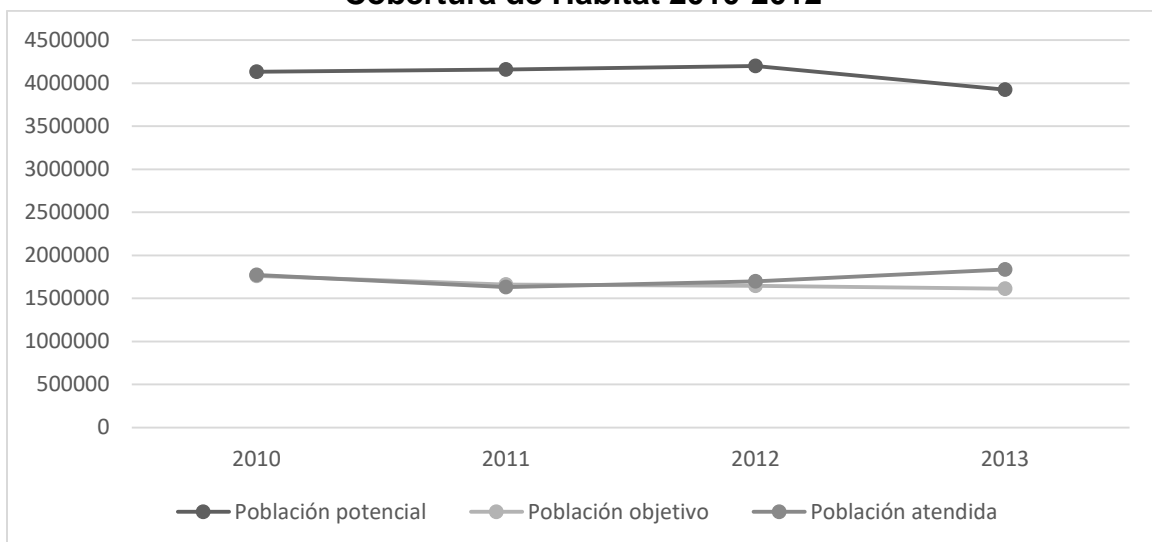
Por otra parte, este programa contribuye de igual manera al reforzamiento de la infraestructura y desarrollo social mediante el mejoramiento del entorno urbano y las condiciones sociales. A mayor detalle, su objetivo específico es “contribuir a la mejora de las condiciones de habitabilidad de los hogares asentados en las zonas de actuación a través de la ejecución de obras y acciones.” Dichas zonas de actuación forman parte del Sistema Urbano Nacional: localidades de más de 15,00 habitantes divididos en polígonos hábitat; zonas de intervención preventiva y centros históricos (SEDATU, 2014d).

Para lograr dicho objetivo, el programa cuenta con tres tipos de modalidades a las que brinda apoyo (SEDATU, 2014d):

- a) mejoramiento del entorno urbano: obras de infraestructura básica, vialidades, acciones de prevención de violencia, protección, conservación y revitalización de centros históricos;
- b) desarrollo social y comunitario: proyectos sociales que fomentan habilidades individuales y colectivas para el trabajo, la promoción de la equidad de género, organización y participación social;
- c) promoción del desarrollo urbano: elaboración de diagnósticos comunitarios, estudios, proyectos y factibilidades para determinar las zonas de actuación.

En cuanto a la cobertura del programa, durante el periodo 2012-2013 se sobrepasó la población objetivo en 3.21%. Sin embargo, se debe considerar que la misma, solo representó el 39.14% de la potencial. A pesar de los buenos resultados obtenidos, existen grandes limitaciones del programa respecto a su cobertura, tal como se muestra a continuación:

Gráfica 15
Cobertura de Hábitat 2010-2012



Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012- 2013 del CONEVAL.

Aun con el cumplimiento constante de las metas impuestas para el programa (como se demuestra en la gráfica anterior), su cobertura se encuentra muy por debajo de la población potencial.

Ahora bien, en cuanto al desempeño del programa, el CONEVAL (2013a) valoró la solidez del programa, experiencia y los logros alcanzados al proveer de infraestructura básica a las viviendas y con ello elevar su valor. Más aún, se destacó su labor al fomentar la intervención de la inversión privada en estos proyectos.

Ahora bien, estos dos programas se enfocan al fortalecimiento de la infraestructura tanto de la vivienda como de su entorno social, con lo cual se crea una comunidad sólida y un ambiente sano en el que se pueden desarrollar sus habitantes. Sin embargo, el mayor problema operacional de ambos es su alcance limitado, ya que si bien han cumplido con la mayor parte de sus metas, estos logros se ven disminuidos por la diferencia existente entre la población que podría ser beneficiada con ellos y la que se determina como objetivo anualmente.

Asimismo, cabe considerar que otro de los aspectos destacados por el CONEVAL (2013a) es que a pesar de los buenos resultados de ambos programas, su presupuesto se ha visto disminuido, y con ello se limita aún más su campo de acción.

3.2.3. Programa de agua potable, alcantarillado y saneamiento en zonas urbanas (APAZU) y el Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales (PROSSAPYS).

Ambos programas tienen como fin “fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento mediante acciones de construcción, ampliación, rehabilitación, mejoramiento de la infraestructura hidráulica para la prestación de los servicios a efecto de proporcionar agua para los diversos usos y fundamentalmente para el consumo humano (CONAGUA, 2014). El APAZU es

aplicable en centros de población mayor o iguales a 2,500 habitantes; mientras que el PROSSAPYS actúa en localidades con una población menor a 2,500 personas.

Ambos programas cuentan con una cobertura amplia al operar en las 32 entidades federativas. Sin embargo, el APAZU no cuenta con datos precisos acerca de sus beneficiarios, a pesar de contar con criterios de selección de localidades en las que opera. Lo anterior, debido a que sus acciones se enfocan a obras generales dentro de las comunidades y no así a individuos en específico. Sin embargo, al igual que en los demás programas, la población objetivo solamente representa entre el 2% y 3% de la potencial, lo cual evidencia que aún existen grandes rezagos en el acceso al agua potable y alcantarillado en las zonas rurales.

En relación con el derecho a la vivienda adecuada, ambos programas aportan al mejoramiento de la infraestructura hídrica tanto en zonas urbanas como rurales; lo cual ayuda a elevar la calidad de vida de sus habitantes. Por lo que dichos instrumentos suman de manera positiva a la realización de este derecho humano.

3.2.4. Financiamiento de vivienda

Dentro de los programas que impulsan la adquisición de viviendas, de manera directa (vía financiamiento) se tienen: el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda tu Casa (Vivienda Digna - PVD), de Vivienda Rural (PVR) y de Esquema de Financiamiento y Subsidio Federal para Vivienda (Esta es tu casa). Asimismo los que apoyan de forma indirecta, se encuentran el Programa de apoyo a los vecindarios en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPRAH) y a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y municipios.

Tanto el PVR como el PVD, están bajo el cargo del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitantes Populares (FONAHPO), a través de aportaciones monetarias federales, estatales y municipales contribuyen a que los hogares que se cuentan con ingresos

por debajo de la línea de bienestar (en situación de pobreza) mejoren su calidad de vida. Dichos apoyos se dirigen principalmente a la adquisición o construcción, ampliación o mejoramiento de vivienda. El primero, se dirige a hogares con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda; mientras que el segundo a localidades rurales (SEDATU, 2014d; SEDATU, 2014e).

Estos programas se trasladaron de la adscripción de SEDESOL a SEDATU, a raíz del cambio de gobierno y el rediseño administrativo que realizó el actual titular del Ejecutivo Federal. Una de las primeras modificaciones que se adoptó, fue el cambio de denominación del Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa” a Programa de “Vivienda Digna”.

Una de las ventajas del PVD es el uso de herramientas preexistentes como planes operativos y estratégicos, para que los actores involucrados pueden tomar decisiones informadas. Sin embargo, carece de mecanismos de verificación para detectar las debilidades en el proceso de recepción, registro, trámite y entrega de apoyos a los beneficiarios. En contraste, el PVR sistematiza la información sobre la población objetivo, la demanda total de apoyos y sus características socioeconómicas, con base en ello se focaliza la entrega de apoyos (El Colegio de la Frontera Norte, 2015).

En cuanto a desempeño, el PVD ha alcanzado buenos resultados en cuestión de cobertura, dado que la población atendida durante el último periodo evaluado (2012-2013), corresponde al 100% de la establecida como objetivo. Sin embargo, cabe aclarar que la determinación de la población objetivo solamente abarcó el 2.75% de la identificada como potencial. De igual forma, el Programa Vivienda Rural logró atender el 100% de la población objetivo; aunque este universo solamente representó el 1.68% de la población potencial, por lo que aún existen grandes déficits en el apoyo del sector.

A pesar de que ambos programas han atendido a la población identificada como objetivo, se debe considerar que la diferencia con la Potencial es de más del 90%. Cabe resaltar que a partir de 2011 los criterios para determinar la población potencial fueron cambiados, para considerar la línea de bienestar como su base y no la patrimonial como anteriormente se tenía.

Ahora bien, una de las principales conclusiones presentadas por el CONEVAL en la evaluación 2012-2013, se refiere a la similitud en el diseño y cobertura de estos dos programas. Lo anterior, derivado de que ambos otorgan subsidios federales para llevar a cabo acciones que fomentan el acceso o mejora de la vivienda para aquellos hogares en situación de pobreza. A mayor detalle, sus Reglas de Operación determinan lo siguiente⁷⁵:

Cuadro 11
Reglas de Operación Programas Vivienda Digna y Vivienda Rural

	Programa Vivienda Digna	Programa de Vivienda Rural
Cobertura	El Programa operará a nivel nacional en localidades urbanas y rurales.	<p>El Programa operará en localidades de hasta 2,500 habitantes que habitan en localidades rurales de alta y muy alta marginación independientemente de su demarcación territorial o ubicación geográfica.</p> <p>El Programa dará atención prioritaria a la población potencial y objetivo de la Cruzada contra el Hambre, esto es, las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema multidimensional y que una de sus carencias es la alimentaria. En la medida de sus posibilidades normativas, financieras y operativas, el Programa ajustará su estrategia de cobertura para priorizar el acceso a los beneficios y la atención de las personas en pobreza alimentaria, con base en la estimulación de indicadores y el planteamiento de metas específicamente diseñadas para la población antes referida.</p>

⁷⁵ Acuerdos por los que se emiten las Reglas de Operación de los Programas Vivienda Digna y Vivienda Rural respectivamente, para el ejercicio fiscal 2013, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2013.

	Programa Vivienda Digna	Programa de Vivienda Rural
Población objetivo	<p>Hogares mexicanos en localidades urbanas y rurales con ingresos por debajo de la línea de bienestar y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a los que se encuentren en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a los Grupos Vulnerables.</p> <p>Para efecto de identificar y cuantificar a la población objetivo del Programa que se encuentra dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política pública: Cruzada Contra el Hambre, se deberán cumplir los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.</p> <p>El Programa no realizará acciones de vivienda en zonas donde existan asentamientos irregulares ni en zonas de alto riesgo.</p>	<p>Hogares mexicanos en localidades de hasta 2,500 habitantes con ingresos por debajo de la línea de bienestar mínimo y con carencia por calidad y espacios de la vivienda, con especial atención a los que se encuentren en zonas de alto riesgo o que alguno de sus integrantes pertenezca a los Grupos Vulnerables.</p> <p>Para efecto de identificar y cuantificar a la población objetivo del Programa que se encuentra dentro de los 7.1 millones de personas en situación de pobreza alimentaria extrema que es la población objetivo y potencial de la estrategia de política pública: Cruzada contra el Hambre, se deberán cumplir los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.</p> <p>El Programa no realizará acciones de vivienda en zonas donde existan asentamientos irregulares ni en zonas de alto riesgo.</p>

Fuente: Reglas de Operación de los Programas Vivienda Digna y Vivienda Rural, 2015.

De lo anterior se deriva que la cobertura establecida para el PVD es mayor al abarcar localidades tanto urbanas como rurales; estos últimos asentamientos están dentro de los posibles beneficiarios del PVR. En virtud de que el primer programa no establece criterios específicos de elección dentro de estas zonas para su aplicación, se presenta un margen de identificación con las poblaciones que cumplen con las condiciones del segundo; es decir, aquellos asentamientos rurales de hasta 2,500 habitantes de Alta o Muy Alta Marginación. Aunado a ello, ambos programas mandatan otorgar atención prioritaria a la población identificada como potencial y objetivo dentro de la Cruzada Nacional contra el Hambre.

Por otra parte, los dos programas establecen como requisito indispensable, la acreditación de la posesión legal del predio; lo cual representa un criterio de exclusión para un gran sector de la población que se encuentra establecida en asentamientos irregulares.

Del mismo modo, el programa se sujeta a la existencia de aportaciones del gobierno estatal o municipal en apoyo a estos hogares y a la existencia de un ahorro propio de los posibles beneficiarios. De esta manera, al partirse del supuesto de que la población a la que se dirige el programa se encuentra en una situación económica marginada, no puede esperarse que tengan algún tipo de ahorro o capacidad para comprometerse a entregar una aportación periódica. Por ende, a pesar de que ambos están dirigidos a hogares en situación de pobreza, se establecen diversos requisitos que limitan su acceso a los subsidios. Sin embargo, es necesaria su revisión con el fin de evitar que sus poblaciones objetivos se traslapen.

Ahora bien, el Programa de esquema de financiamiento y subsidio federal para Vivienda, “Esta es tu casa”, operado por CONAVI, busca brindar una solución a la población con necesidades de vivienda. Este programa tiene como objetivo específico aumentar el acceso al financiamiento a la población de bajo ingresos para solucionar sus problemas habitacionales en un ambiente urbano ordenado y sustentable. Para ello se otorgarán subsidios para i) adquisición de vivienda nueva o usada; ii) ampliación y/o mejoramiento de vivienda; iii) adquisición de lote con servicios; y iv) autoproducción de vivienda (SEDATU, 2014f).

Cabe considerar que conforme a sus Reglas de operación, el programa impulsa la sustentabilidad de las viviendas; en virtud de que la ayuda proporcionada estará encaminada a instrumentar a su vez el Programa Específico de Desarrollo Habitacional Sustentable ante el Cambio Climático (SEDATU y CONAVI, 2015).

Además, otorga subsidios a las personas cuyos hogares resultaron afectados por desastres naturales o por encontrarse en zonas de alto riesgo, con necesidad de reconstruir sus hogares o ser reubicados.

Los beneficiarios deben contar con un ingreso igual o menor a la línea de bienestar establecida por el CONEVAL, ser sujetos de crédito y contar con ahorro previo que les permita realizar aportaciones. De esta manera, a través del trabajo coordinado

con una Entidad Ejecutora, se aplican los recursos en proyectos de vivienda para la población elegida.

A pesar de que este programa ha establecido el mayor porcentaje de población objetivo en relación con la potencial dentro de todos los relativos al sector; su nivel de atención se encuentra muy por debajo de la meta, ya que en la última evaluación correspondiente a 2012-2013, se detectó que solamente se consiguió cubrir el 6.86. De los datos recabados por la Comisión se deriva que el programa ha presentado problemas constantes en el cumplimiento de sus metas, debido a que la población atendida se ha quedado por debajo del objetivo. Asimismo, existe gran diferencia entre esta última y la potencial.

Existe un buen diseño de programa, ya que se establecen criterios claros sobre las características que deben cubrir las viviendas que se planeen adquirir con apoyo del mismo; así como la implementación de un sistema de información que indica el número y aplicación de las acciones realizadas. Sin embargo, en cuestión de operación se detectaron grandes deficiencias. La primera corresponde al destino de los recursos asignados: la mayor parte de ellos se dirigió a la adquisición de viviendas nuevas o usadas; mientras que menos del 10% se encaminó al mejoramiento, autoconstrucción o autoproducción de vivienda respectivamente; y, menos del 1% a la compra de predios con servicios. En principio tener un margen tan grande de apoyo a la adquisición de vivienda puede reflejarse en el aumento de acceso a la misma para la población; sin embargo, esto se ve contrarrestado al detectar que gran número de estos inmuebles han sido abandonados o rentados, por ende se concluye que el objetivo final no ha sido cumplido (CONEVAL, 2015a).

El siguiente punto de la operación del programa que debe ser cuestionado es la limitación en la elección de los beneficiarios; ya que si bien las reglas de operación señalan que la población objetivo corresponde a personas de bajos ingresos, se ha impuesto como requisito indispensable contar con un financiamiento previamente

aprobado por alguna entidad ejecutora, así como con la aportación del mismo beneficiario.

La CONAVI colabora con una extensa lista de entidades ejecutoras, las cuales van desde organismos estatales de vivienda hasta instituciones crediticias, con lo cual se garantiza una amplia gama de opciones. Sin embargo, el problema va más allá del número de colaboradores, sino que se refiere a las posibilidades de la población objetivo de obtener su respaldo. En este sentido, se exige en primer lugar que cuenten con un ahorro previo o un nivel de aportación regular; así como ser sujeto de crédito. Este último requisito se hace de difícil cumplimiento para muchos sectores de que si bien tienen grandes necesidades de vivienda, no cuentan con los recursos necesarios para que se les otorgue un crédito dado el riesgo que representa la inversión en ellos.

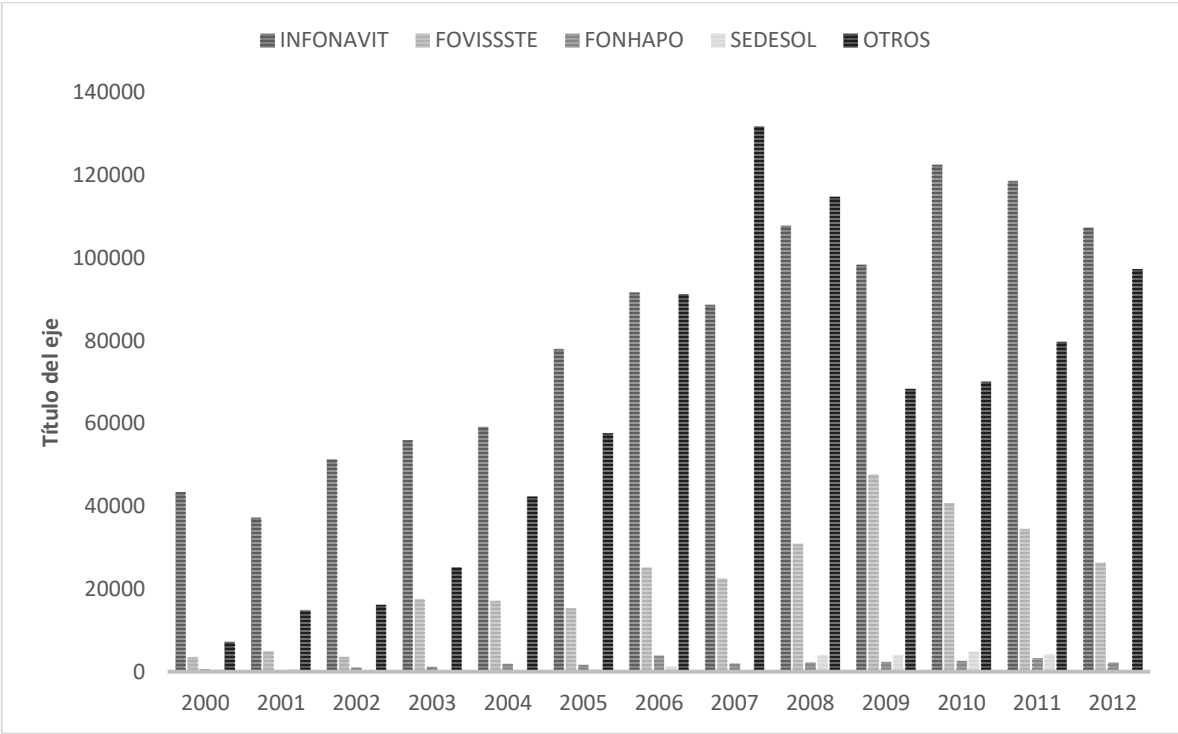
Adicionalmente, otro criterio excluyente para este programa se refiere al requerimiento de contar con la acreditación de la posesión legal del lote en que se habita. De esta manera, igual que en los casos anteriores, se deja fuera numerosos hogares ubicados en asentamientos irregulares.

Cabe mencionar que si bien el Programa “Vivienda Digna” y “Esta es tu Casa” se encuentran bajo el encargo de dos entidades gubernamentales distintas, el FONHAPO y la CONAVI respectivamente, es preciso considerar sus similitudes. En primer lugar ambos otorgan subsidios federales para la adquisición, construcción, ampliación o mejora de la vivienda, a la población de bajos recursos sin que exista una limitante de ubicación. De igual forma, hay otro sector en el que sus acciones también pueden coincidir, que son aquellas localidades rurales que cumplen con los criterios de elegibilidad del Programa Vivienda Rural. En este sentido, existe el riesgo de duplicar acciones en ciertas localidades.

Por otra parte, los programas que otorgan financiamiento para el sector vivienda generalmente obtienen sus recursos tanto de los órdenes federal como locales. Sin

embargo, cabe precisar que la principal fuente de crédito proviene del nivel federal, a través de fuentes directas, como se muestra a continuación:

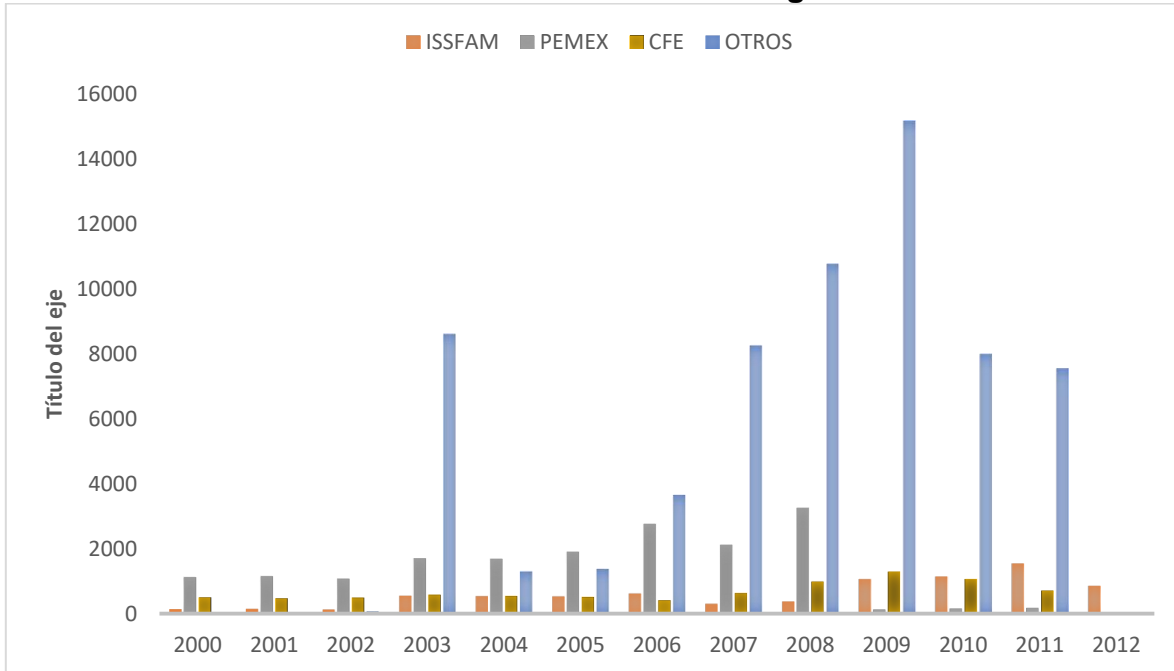
Gráfica 16
Tipo de financiamiento por organismos federales y estatales.



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

Además de los créditos otorgados por los programas sociales e INFONAVIT, a partir del propio ahorro del derecho habiente, existen otros organismos que otorgan créditos para la adquisición de vivienda o su mejora, como se muestra a continuación, conforme a sus asignaciones:

Gráfica 17
Financiamiento a través de otros organismos.



Fuente: Elaboración propia con base en información del INEGI.

De la información recabada por el INEGI, se deriva que a pesar de la constitución y funcionamiento de diversos mecanismos de financiamiento para los particulares, su uso es limitado. Esto debido a que la principal fuente de crédito a la que se accede se relaciona directamente con la situación laboral de la persona, al hacerlo mediante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Mientras que a nivel local, se prefieren fuentes privadas para la obtención de recursos sobre el apoyo público.

En otro orden de ideas, en relación con el problema de propiedad o tenencia irregular, el **Programa de apoyo a los vecindados** en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares, propicia el establecimiento de acuerdos con las autoridades locales para la construcción de un modelo de apoyo integral, en el que se incluya la provisión de servicios en caso de carecer de ellos, así como la incorporación a otros programas.

A mayor detalle, este programa tiene como objetivo específico “[...] apoyar a los hogares que habitan en asentamientos humanos irregulares mediante la entrega del documento oficial con el cual se acredite la propiedad para que cuenten con certeza jurídica respecto a su patrimonio” (SEDATU, 2014f).

De este modo, el programa impulsa los procesos de escrituración de propiedades mediante el otorgamiento de recursos económicos; asimismo, gestiona apoyos subsidiarios por parte de organismos ejecutores cuando los costos son mayores a \$10,000, con lo que evita que el beneficiario realice erogación alguna (SEDATU, 2014f).

PASPRAH cuenta con cobertura nacional, dentro de localidades de al menos 15,000 habitantes, con prioridad de aquellas que se encuentren reconocidas dentro de la Cruzada Nacional contra el Hambre, así como del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. En todo caso, el programa intervendrá en asentamientos irregulares de zonas contempladas en la Política Urbana y de Vivienda (SEDATU, 2014f).

Conforme a lo anterior, las ROP establecen como población objetivo a los hogares que tienen posesión pero no certeza jurídica respecto su lote, ubicados en localidades de 15.000 habitantes o más y que se encuentran en condición de rezago económico. Al respecto, en la evaluación 2012-2013 de CONEVAL se detectó que su desempeño fue favorable al haber atendido al 98.4% de la población determinada como objetivo. Asimismo, se precisó que la mayor parte de los subsidios fueron acaparados en pocas localidades, dado que solamente se otorgaron en 253 municipios.

A pesar de que los resultados en las metas propuestas fueron favorables, esto fue consecuencia de la disminución de las mismas. La población objetivo solamente representó aproximadamente el 7% de los beneficiarios potenciales en el periodo.

Cabe precisar que la constante disminución de la población potencial del programa se debe a la disminución del presupuesto designado al mismo. En 2008 contó con 330.90 millones de pesos (mdp), mientras que para 2012 se le asignaron solamente 98.40 mdp. A pesar de que en el presupuesto 2013 de nueva cuenta aumentaron sus recursos a 163.31 mdp, la población potencial decreció de manera drástica hasta 40,000, hogares, de los cuales se atendió poco más de la mitad, conforme al monitoreo realizado por el CONEVAL (2015a).

Aunado a lo anterior, es de considerar los avances, fortalezas y debilidades apuntados por CONEVAL (2013a), los cuales se sintetizan a continuación:

Cuadro 12
Resultados de Evaluación 2012-2013.

Programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares	
Avances	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suscripción de convenios de coordinación. 2. Atención a hogares en ejidos. 3. Establecimiento de padrón de beneficiarios sistematizado, actualizado y depurado. 4. Evaluaciones de avances en las entidades. 5. Incorporación gradual de la "Perspectiva de género" al programa. 6. Mejora de la matriz de indicadores. 7. Renovación administrativa debido al cambio de adscripción a SEDATU.
Fortalezas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinación de gobiernos locales, estatales y/o municipales como ejecutores, a través de la CORETT. 2. Atiende población que no ha podido adquirir una vivienda en el mercado formal. 3. Generar sinergias con otros programas.
Debilidades	<ol style="list-style-type: none"> 1. Solo se han beneficiado hogares en asentamientos que están en proceso de regularización, por parte de la CORETT. 2. La única instancia ejecutora es la CORETT.

Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012- 2013 del CONEVAL.

Una de las conclusiones relevantes a las que llegó el Consejo en la evaluación 2012-2013 se refiere al alcance limitado del programa. Ello, debido a que su cobertura se restringe a hogares que contaban previamente con trámites iniciados de escrituración ante la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT). Dicha Comisión tiene a su cargo procesos de desincorporación o adquisición de suelo para reservas territoriales, desarrollo urbano y vivienda; asimismo, favorecen la enajenación y titulación de lotes para sus ocupantes

(CORETT, 2013). En consecuencia, al conceder los subsidios federales solamente a aquellas personas que se encuentran dentro de alguno de los procedimientos que tiene a cargo la CORETT, se excluye a gran parte de la población potencial.

A partir del rediseño institucional, así como la revisión del programa llevada a cabo por SEDATU, esta restricción se eliminó con la emisión de la Reglas de operación del programa para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. En ellas, se determina como criterio de selección que los hogares se ubiquen dentro de los Polígonos de Contención Urbana definidos por SEDATU y CONAVI, así como que el beneficiario cumpla con la presentación de los documentos solicitados y permita visitas de verificación. De este modo, ya no se exige que se haya iniciado previamente el trámite de regularización para acceder al subsidio. Esto representa una ampliación a la cobertura del programa; los resultados bajo este nuevo esquema deberán ser monitoreados y evaluados.

Finalmente, el **Programa de Fomento** a la producción de vivienda en las entidades federativas y municipios, bajo la dirección de CONAVI, tiene como fin promover la armonización de la legislación estatal en materia de vivienda y con ello fortalecer el Sistema Nacional de Vivienda. Mediante este programa la autoridad federal construye vínculos de colaboración y coordinación con autoridades tanto estatales como municipales; en virtud de los cuales brinda el apoyo necesario para la elaboración de los Programas de Vivienda locales, así como el fortalecimiento de su marco normativo (CONEVAL, 2014).

En primer lugar, se enfoca en la identificación de aquellas entidades federativas cuyas normas en materia habitacional necesiten ser actualizadas, para brindarles apoyo técnico y presupuestal. En segundo lugar, busca detectar municipios en las principales zonas conurbadas del país, con el fin de coordinar acciones en conjunto con el gobierno estatal para la elaboración y actualización de la regulación jurídico-administrativa correspondiente.

De esta manera, el monto asignado a cada proyecto específico dependerá del trabajo que deba desarrollarse para atender a las necesidades planteadas por los gobiernos locales, por lo que podrá variar entre trescientos mil a ochocientos mil pesos (CONAVI, 2013). A través de la firma de Convenios de Coordinación, las autoridades locales determinan el destino de los recursos solicitados para la mejora regulatoria dentro de su entidad, así como a la elaboración del Programa Estatal de vivienda.

Este programa más que ser un apoyo directo a las familias con necesidades de vivienda, es un fomento indirecto; ya que se asigna a los gobiernos locales con el fin de revisar y actualizar la normatividad en la materia y con ello aumentar la certeza jurídica.

Desde 2007 hasta 2012, su tiempo de funcionamiento, se contabilizaron 32 proyectos de leyes y 27 de programas estatales sobre vivienda, así como 7 más sobre la modernización de los registros públicos de la propiedad locales. Por lo que en cuestión de metas planteadas en sus indicadores se han obtenido óptimos resultados. Sin embargo, cabe precisar que no existe un seguimiento acerca de la adopción o mejora de las acciones realizadas, ni acerca de su calidad o resultados.

Cabe aclarar que a pesar de que la población atendida corresponde aproximadamente al 41% de la población objetivo, debe tomarse en cuenta que este programa se pone en marcha en aquellas entidades federativas y municipios que así lo solicitan. Asimismo, las necesidades de elaboración y/o actualización de normatividad en la materia no se presentan de manera constante en la misma localidad.

En cuanto al desempeño específico del programa, enseguida se sintetizan algunos de los aspectos apuntados por el CONEVAL en la evaluación 2012-2013 (CONEVAL, 2013):

Cuadro 13
Resultados de Evaluación del CONEVAL.

Fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios	
Avances	1. No está sujeto a mecanismos de seguimiento de aspectos de mejora. 2. No hay evidencia de avance para el primer semestre de 2013.
Fortalezas	1. Existencia de Guía para la aplicación de recursos del programa. 2. Modernización del sistema normativo a nivel estatal y municipal.
Debilidades	1. No cuenta con mecanismos de verificación de resultados, fin y propósito. 2. Se asignan los recursos sin un diagnóstico previo.

Fuente: Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012- 2013 del CONEVAL.

A partir de la evaluación llevada a cabo por el CONEVAL, el mayor problema señalado es la falta de medición de los resultados en la implementación de estos proyectos. Aunado a lo anterior, los beneficiarios de este programa no están determinados por el nivel de carencias en la normatividad local; sino por el interés expresado por cada entidad o municipio, lo cual condiciona su alcance. Asimismo, al existir previamente leyes que regulen el sector vivienda en las 32 entidades federativas, el objeto de aplicación del programa también se limita.

Además de contar con la posibilidad de acceder a una vivienda digna y decorosa, el Estado debe asegurar su libre goce. De este modo, programas como PASPRAH y el de fomento a la producción de vivienda en las Entidades Federativas y Municipios son de gran relevancia, ya que auxilian respectivamente en la obtención de los documentos oficiales necesarios para garantizar la propiedad del inmueble, así como a la construcción de una regulación sólida que dote de certeza jurídica al sector en general.

Una vez planteados los aspectos más relevantes de las evaluaciones del desempeño de aquellos programas que inciden en el sector vivienda, se plantea su participación dentro de las áreas de atención identificadas por las resoluciones emitidas por el Poder Judicial, así como su injerencia en las estrategias del objetivo 2.5 de la meta II México Incluyente del PND. Para ello a continuación se presenta un cuadro que evidencia dichas relaciones:

Cuadro 14
Temas de atención y áreas de política de vivienda

Temas de atención	Estrategias del PND	Área de enfoque de programas sociales
Competencia en materia de ordenamiento urbano	Desarrollos Urbanos sustentables	Desarrollo urbano y ordenamiento territorial
	Fomentar la coordinación interinstitucional	
Derecho a la vivienda digna y decorosa (Estándar del mínimo vital y su imprescriptibilidad)	Disminuir el rezago habitacional	Infraestructura y Calidad de servicios de la vivienda
Formas de cumplimiento del Estado	Fomentar la coordinación interinstitucional	Financiamiento de la vivienda
Protección del derecho humano frente a obligaciones contractuales.	Disminuir el rezago habitacional	Financiamiento de la vivienda

Fuente: elaboración Propia.

De la información presentada se deriva que ante las controversias competenciales planteadas por municipios en contra de los gobiernos de las entidades federativas en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, no les asistió la razón al tratarse de una materia concurrente. Aunado a lo anterior, existen organismos de vinculación entre los distintos órdenes de gobierno y dependencias públicas, como la Comisión Intersecretarial, cuyo trabajo alienta a la coordinación interinstitucional. Asimismo, de forma concreta los programas sociales bajo el mandato de la SEDATU toman en cuenta la participación de los gobiernos locales en su ejecución.

En cuanto al tema sustantivo del derecho a la vivienda adecuada, el PND contempla como una de sus estrategias en la materia, abatir el rezago habitacional; el cual además de considerar el número de viviendas en el país, toma en cuenta tanto las condiciones inherentes del inmueble como la existencia y calidad de servicios básicos en su comunidad. De esta manera, la variedad de programas sociales que incluyen el mejoramiento de los hogares, como la construcción de infraestructura para el fortalecimiento del entorno, representan los medios de realización integral de este derecho humanos y aquellos que se encuentran estrechamente vinculados.

Además de dichos programas, el Estado cuenta con una amplia oferta de financiamiento, como forma de cumplimiento de su obligación de garantizar el derecho humano a la vivienda adecuada. Además de inyectar los fondos necesarios para otorgar un mayor número de créditos a la población que lo necesita, cuenta con un programa que ayuda a la regulación del sector y con ello aumenta la certeza jurídica de todos los actores. Sobre este tema, también se encarga de fungir como árbitro en aquellos casos en que además de este derecho se vean involucrados los derechos de un tercero. En dichas circunstancias se deberá ponderar los derechos en conflicto y garantizar la más alta protección de derechos humanos y, en su caso, proponer soluciones eficientes.

A partir de lo expuesto en este capítulo se concluye que a pesar de que el Estado cuenta con los mecanismos administrativos y de política pública para hacer frente a los desafíos que el Poder Judicial apuntó al conocer y resolver los casos de vulneración al derecho a la vivienda adecuada, estos no han permeado en su completa implementación.

Capítulo IV.

Modelos de protección del derecho a la vivienda en otros sistemas jurídicos.

A pesar de la universalidad del derecho humano a la vivienda adecuada, aún existen grandes sectores de la población que carecen de ella. Esta falta es provocada por causas comunes, como el desempleo, la crisis económica, la falta de apoyos o incentivos para el sector, entre otros. Aun en países económicamente desarrollados, tal como lo señala la Relatoría Especial de la ONU, se presentan considerables problemas de falta de vivienda o su inadecuación (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1993).

La revisión del marco regulatorio y las políticas públicas adoptadas por otros sistemas jurídicos ayudará a identificar mejores prácticas para la elaboración de una propuesta para el contexto mexicano. En virtud de lo anterior, en este capítulo se presentará un breve panorama acerca de la situación habitacional en España, Argentina y Reino Unido.

1. Derecho a la vivienda en la Unión Europea

En el Reino Unido, las primeras políticas públicas sobre vivienda se implementaron como “consecuencia de la preocupación por las condiciones de habitabilidad de los alojamientos de la clase obrera” (Guillen, 2010). De hecho. Este país fue pionero en normar respecto al derecho al alojamiento en general y de las familias sin techo.

España y Reino Unido, como parte de la Unión Europea (EU), ha ratificado los instrumentos normativos internacionales para la protección del derecho a la vivienda adecuada, así como las directrices acordadas por sus integrantes.

La Unión Europea cuenta con la Carta de Derechos Fundamentales (Unión Europea, 2000a) (en adelante, la Carta) la cual tiene como finalidad proteger y promover los derechos humanos. Esta Carta fue firmada en 2000, con el fin de dar

pleno reconocimiento a los derechos sociales y de solidaridad en la Unión Europea. Este instrumento contiene directrices para las partes, sin embargo, como muchos de los tratados internacionales, éste no contiene obligaciones en sentido estricto.

El artículo 34.3 de la Carta (Unión Europea, 2000a) determina como obligación de los Estados, dotar de “una ayuda a la vivienda para garantizar una existencia digna a toda persona que no disponga de recursos suficientes”, cuyo alcance queda sujeto a “las modalidades establecidas por el derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”. Así, el deber de apoyar a la población en el acceso a la vivienda impulsa el fomento y preservación de una vida digna (Pisarello, 2003).

La Unión Europea debido a que la competencia para regular en materia de vivienda y urbanismo, estas cuestiones ha sido reservada de manera exclusiva para los gobiernos de los Estados parte (Pisarello, 2003). Sin embargo, a través de directrices relativas al bienestar social, cohesión territorial, protección al consumidor, renovación urbana, eficiencia energética, lucha contra la discriminación, entre otras, la Unión Europea ha influido de manera indirecta en las políticas públicas de sus miembros. Ejemplo de lo anterior se tiene en la Directiva 2000/43 del Consejo de la Unión Europea (2000b), sobre el principio de igualdad de trato de las personas independientemente del origen racial o étnico. A través del artículo 3, inciso h, se determina como ámbito de aplicación a todas las personas en relación con “el acceso a bienes y servicios disponibles para el público y la oferta de los mismos, incluida la vivienda” (Unión Europea, 2000b).

Las acciones más recientes de la Unión Europea se han emprendido desde su Consejo, al proponer la adopción de tres nuevos instrumentos que impulsan políticas sociales y el mejoramiento urbano: la Carta Urbana Europea en la cual se incluye la Declaración de Derechos Urbanos, el Esquema de Desarrollo del Espacio Europeo, la Carta Europea de Derechos Humanos en la Ciudad y el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, el Convenio) (Dorantes y Nettel,

2015). Además, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha encargado de amparar los derechos económicos y sociales previstos en el Convenio.

En el 2013, el Parlamento Europeo recomendó a los Estados miembros de la Unión Europea algunas directrices con el fin de garantizar el acceso universal a una vivienda decente y asequible. Para ello, se señalaron las siguientes como medidas mínimas que todas las partes deberían de adoptar como estándar básico de protección (Parlamento Europeo, 2013):

- a. Determinar cuotas mínimas de vivienda social, principalmente en áreas de alta densidad de población.
- b. Establecer reglas claras acerca de los estándares mínimos de calidad para viviendas sociales.
- c. Procurar la coordinación entre programas de vivienda y aquellos cuyo fin es procurar el acceso a servicios públicos como salud, educación, actividades recreativas, entre otros.
- d. Fortalecer los esquemas de protección de la tenencia.
- e. Diseñar políticas especiales para grupos vulnerables como indigentes y mujeres, los cuales deben tomar en consideración las necesidades específicas de cada grupo.
- f. Impulsar programas de autoconstrucción.

Asimismo, el Tribunal Europeo ha enfatizado la obligación general establecida en el artículo 1º del Convenio Europeo (Miembros del Consejo de Europa, 2002), la cual dispone que todos los Estados miembros deben reconocer a toda persona los derechos y libertades contenidos en el Convenio. Este mandato debe ser atendido conforme al principio de efectividad, el cual determina que una disposición debe ser dotada de un sentido práctico, amplio y pleno para su ejecución. Es decir, no basta que los derechos sean reconocidos por los Estados miembros, sino que deben ser llevados a cabo de una manera práctica y efectiva.

A nivel local, los Estados europeos implementaron políticas benefactoras hasta alcanzar la estabilidad en la proporción de vivienda social disponible. Por lo que, optaron por liberar el mercado e incentivar la adquisición de las propiedades. Por la parte financiera, disminuyeron las ayudas destinadas a la construcción y otorgaron beneficios fiscales. Las acciones gubernamentales adoptadas se enfocaron en la adopción de normas mínimas sobre la vivienda; el establecimiento de un control sobre los alquileres; y, el aumento de la oferta de viviendas sociales en alquiler (Saettone, 2002).

A partir de esta liberalización en la década de los noventas, sólo algunos países (como lo son Grecia y España) siguieron impulsando la construcción, por lo que alcanzan un auge el sector; inclusive la demanda llegó a interesarse no solo en la adquisición de viviendas principales, sino también en residencias secundarias. Mientras que la parte social fue gestionada por entidades sin ánimo de lucro dependientes de autoridades locales con el apoyo financiero del sector privado (Rodríguez, 2009).

Cuadro 15
Políticas públicas de apoyo a la vivienda en diversos países europeos.

País	Apoyo a la Adquisición de viviendas sociales por el inquilino	Apoyo a la Adquisición de viviendas de nueva construcción	Apoyo a la Adquisición de viviendas usadas
Alemania		X	
Dinamarca			
España		X	X
Finlandia		X	
Francia		X	X
Holanda	X	X	
Irlanda	X		
Reino Unido	X		
Suecia		X	

Fuente: Parlamento Europeo.

El aumento de los créditos para la adquisición de vivienda nueva (como se muestra en la Cuadro anterior) puede ser interpretado como signo positivo; sin embargo, no prevé el problema de acceso universal a la vivienda. Este esquema solamente apoya a un pequeño segmento de la población, es decir a la clase medias y alta.

Esto provocó que se acentuaran. La población de menores recursos se vio forzada a concentrarse en zonas limítrofes y sin acceso a servicios básicos; por lo que también aumentó la aparición de viviendas sociales sin ningún tipo de mantenimiento (Rodríguez, 2009).

En la actualidad, en Europa existen dos principales tendencias en materia habitacional. La primera con un enfoque social, el cual continuó privilegiando el apoyo a los individuos mediante el mantenimiento de alquileres reglamentados; mientras que la segunda, se caracteriza por la apertura del mercado inmobiliario y la disminución de la intervención estatal.

A mayor detalle, a continuación se presenta el monto que algunos países europeos destinaron específicamente a rubros correspondientes al gasto social en el ejercicio de 2007 (Borgia y Delgado, 2010):

Cuadro 16
Gasto social en diversos países europeos.

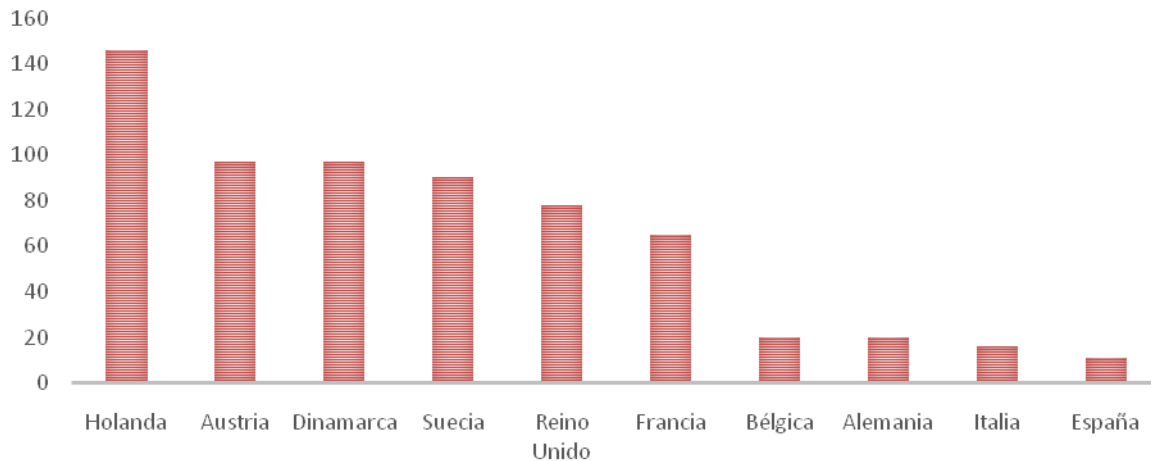
Media UE	Total	Enfermedad	Invalidez	Vejez	Supervivencia	Familia	Desempleo	Vivienda	Otros
Bélgica	7596.62	2163.82	718.52	27849.04	477.053	735.926	438.946	119.9	153.373
Dinamarca	8235.7	2178.9	542.4	2906.7	826.8	584.9	962.1	42.69	191.3
Alemania	8399.5	1933.7	1260.5	3200.3	2.3	1099.8	474	207.5	221.3
Irlanda	7642.3	2280.6	586.2	2708.3	591.6	809.4	443.8	173.7	48.7
Grecia	6543.7	2690	359.1	1488.7	299.3	963.5	506.9	102.7	133.5
España	5576.4	1568.3	273.8	2429.8	467.1	344	250.8	112.6	129.9
Francia	5391.7	1684.3	109	1720.3	505.9	323.7	629.6	48.5	70.3
Reino Unido	7315.7	2237.1	719.6	3059.7	226.6	442.4	154.6	126.3	49.5

Fuente: Borgia y Delgado (2010).

El cuadro anterior muestra que Alemania, Irlanda y Reino Unido destinan el mayor gasto en vivienda; mientras que Dinamarca y Francia se encuentran muy por debajo del gasto promedio.

Asimismo, en el tema específico, se presenta a continuación una Cuadro en la que se muestra el lugar que ocupan algunos países europeos, conforme a la proporción de viviendas en alquiler social que han puesto a disposición de su población (Villalibre, 2011):

Gráfica 18
Proporción de viviendas en alquiler social en diversos países europeos 2018
(por cada mil habitantes).



Fuente: Borgia y Delgado (2010).

Conforme a los datos expuestos en la gráfica, Holanda cuenta con el mayor número de viviendas en alquiler; mientras que España se destina el menor monto.

Con las políticas de apoyo al acceso a la vivienda, algunos estados europeos cambiaron la estrategia al promover en mayor medida su adquisición, con la finalidad de disminuir la carga estatal de la manutención en el caso de los alquileres. Además, se diversificaron las políticas de vivienda, al ampliar las posibilidades de construcción y se atendieron aspectos complementarios como la cohesión social, la construcción de un entorno saludable y el fomento a la variedad cultural, entre otros (Rodríguez, 2009).

Las políticas concebidas como impulsoras de la calidad de vida, dejaron de lado a grandes sectores de la población, cuya capacidad financiera no era la suficiente

para acceder a los nuevos esquemas. A partir de ello se gestó una nueva crisis habitacional en el continente, misma que aún no ha sido solucionada por completo. Este problema se acentúa en aquellos países que como España, dejaron de lado la política social, sin establecer controles que beneficiaran a la población en situación de vulnerabilidad.

Los antiguos esquemas de viviendas sociales y protegidas cambiaron a manos privadas, por lo que se fomenta la exclusión del enfoque social prevaleciente hasta hace pocos años, para dar paso al control de intereses mercantilistas. Lo anterior, puso en riesgo la situación de grupos de alta vulnerabilidad en toda Europa, como lo son los gitanos, mujeres víctimas de violencia de género, personas con discapacidad, refugiados, migrantes y minorías nacionales (UNED, 2009).

A continuación, se presenta dos casos de la Unión Europea: España y el Reino Unido.

1.1 España

En los últimos años España ha presentado un alto índice de desempleo. En 2013 el 25% de 46.8 millones de habitantes no tenían trabajo, conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística (2014). La población más afectada eran los jóvenes, al comprender el 55.7% de la proporción. A esto hay que agregar el crecimiento de las ejecuciones hipotecarias y desahucios que entre 2008 y 2013 registraron cerca de 500.000 lanzamientos hipotecarios (Ponce, 2015).

Por otra parte, conforme al Censo de Población y Vivienda realizada por el Instituto Nacional de Estadística (2014) de España en 2011, se contabilizaron 18,083.692 hogares, con una ocupación promedio de 2.53 habitantes. El sector habitacional en España se encuentra alejada a la media de la Unión Europea. Anteriormente, España contaba con un 50% de cuota de mercado interno reservado a Viviendas Protegidas; sin embargo, gracias a la liberación del mercado y el cambio en la

legislación, solo se conserva un 8%. En contraste, en promedio el 12% del parque inmobiliario en la UE es destinado para alquiler social (Sequera, 2011).

La saturación de la oferta se ha convertido en un problema significativo, ante una demanda que no pude hacerle frente. Al respecto, en 2004 se registró la construcción de 750,000 viviendas mientras que la demanda real solamente podía acaparar 400,000. Los inmuebles construidos no se valuaban de acuerdo con las condiciones reales y la capacidad de la demanda efectiva, sino que se les asignaban precios no asequibles para la mayor parte de la población (Sequera, 2011).

Si bien España había entrado en un ciclo expansivo, este fenómeno también implicaba graves factores de riesgo a largo plazo para su economía. Al prosperar el sector inmobiliario, se ocasionó el alza de precios, junto al otorgamiento desmedido de créditos; por lo que el resultado final fue el aumento súbito del endeudamiento (Sequera, 2011).

Ante el incremento en la tasa de interés, se aumentó el gasto en el pago de hipotecas, con una repercusión en el consumo de las familias (Banzas y Fernández, 2007). Más aún, existen mediciones que muestran esta variación en el gasto en vivienda. En 1994, para cubrir el costo para adquirir una vivienda era necesario invertir cinco años de trabajo íntegros; mientras que para 2006 la inversión había aumentado a once años (Sequera, 2011).

Bajo tales circunstancias, el Banco de España ha detectado el aumento en la tasa de morosidad del crédito inmobiliario, ya que de 0.4% registrado en 2006, el porcentaje aumentó hasta el 2.7% en 2011. A su vez, la ejecución de desalojos ha aumentado en un 200% en el mismo periodo, conforme a las cifras del Consejo General del Poder judicial (Eastaway y Martínez, 2012).

a. Legislación

España es una monarquía democrática parlamentaria, cuya norma fundamental corresponde a una constitución escrita (Gobierno Español, 2014). En dicho ordenamiento se reconocen los derechos sociales de las personas, así como la obligación de las autoridades de extender los beneficios a todos por igual (Vaquer, 2011). En este sentido, en su artículo 47 se determina que:

Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. [Énfasis añadido]

Algunos constitucionalistas han calificado a esta norma como un mandato de optimización más que un derecho exigible. Sin embargo, la constitución española señala acerca de los mismos que “el reconocimiento, el respeto y la protección de tales principios informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (Aguado, 2011).

Sin embargo, se debe considerar que dentro del mismo apartado se determina la posibilidad de exigir estos derechos ante medios jurisdiccionales, al disponer que: “sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que los desarrollen”. Por ende, el Estado no solamente tiene la obligación primigenia de procurar que su población acceda a la vivienda, sino también de establecer los medios jurisdiccionales idóneos para conocer de aquellos casos en que no sea así (Aguado, 2011).

Aunado a ello, lo anterior está contenido dentro del Título I de la constitución, el cual se denomina: “De los derechos y deberes fundamentales”. Así, bajo una interpretación sistemática, la vinculatoriedad y exigibilidad de del derecho a la vivienda se fortalece, así como su relación a la implementación de otros principios y derechos sociales.

Además, el derecho a la vivienda se vincula fundamentalmente con los principios de dignidad de la persona y a su libre desarrollo, establecidos en el artículo 10.1 de la constitución española. De esta manera, la protección de la dignidad involucra la procuración de diversos aspectos fundamentales para las personas previstos en la Carta Magna española, como lo es el derecho a la integridad física y moral (artículo 15), la libertad de residencia (artículo 19), el derecho a la salud (artículo 45), a la educación (artículo 27); así como a tener las mismas oportunidades de acceso y ejercicio, tuteladas mediante las disposiciones que prescriben la igualdad material y formal (artículos 9.2 y 14) (Pisarello, 2003).

Otro aspecto relevante que se deriva del artículo 47 de la constitución española es que además de garantizar el ejercicio individual del derecho a la vivienda, este se relaciona con el bienestar comunitario, al establecer que es un tema de interés general la regulación habitacional, urbanística y de ordenación del territorio. Inclusive a nivel local se agrega como tema colectivo el uso racional de recursos y la promoción de la cohesión social (Pisarello, 2003).

España se organiza de manera descentralizada, como lo establece el artículo 103 sección 1 de la Constitución. La administración pública se divide en tres niveles: Estatal, Comunidades Autónomas y Municipal, de acuerdo con el artículo 147 de la Carta Magna. La facultad de legislar le corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas, mientras que los municipios cuentan con la facultad de emitir sus propias políticas públicas dentro del marco de actuación acotado por la ley (Aguado, 2011).

Dentro de esta división competencial, se asignan las materias en las que exclusivamente intervendrá uno de los niveles de gobierno y en cuáles habrá concurrencia. Una de las materias exclusivas a nivel local es la correspondiente al urbanismo y a la vivienda. Las Comunidades Autónomas son las encargadas de emitir la regulación para el desarrollo urbano y la vivienda, mientras que los

municipios deben realizar e implementar las políticas públicas en términos del artículo 148.1.3 Constitucional.

El gobierno estatal puede intervenir en el sector mediante la emisión de regulación en materias en las que tiene competencia directa. De esta manera, al regular asuntos sobre coordinación económica (artículo 149.1.13); ordenación del crédito (artículo 149.1.11); establecimiento de condiciones básicas que garanticen la igualdad entre la población al ejercer sus derechos (artículo 149.1.1); asuntos mercantiles (artículo 149.1.6), civiles (artículo 149.8) y administrativos; expropiaciones y concesiones administrativas (artículo 149.1.8), así como protección ambiental (artículo 149.1.23), el gobierno estatal puede participar en el desarrollo del sector habitacional (Aguado, 2011).

El Estado, a través de los Planes de Vivienda y los lineamientos generales para el desarrollo del sector, instrumenta un enfoque social por medio del cual establece ayudas a grupos vulnerables. A nivel local, las Comunidades Autónomas se encargan de la asignación y gestión de las subvenciones mandatadas por el Estado (Aguado, 2011). Entre las Comunidades Autónomas que han reconocido el derecho a la vivienda se mencionan de manera explicativa, más no limitativa, las siguientes:

- a) Cataluña: artículo 26 de su Estatuto de Autonomía;
- b) Andalucía: artículo 25 de su Estatuto;
- c) Illes Balears: artículo 22 de su Estatuto, entre otras

De acuerdo con Aguado (2011), diversas Comunidades Autónomas han puesto énfasis dentro de su regulación para brindar apoyo a grupos vulnerables determinados; tal es el caso de:

- a) Cataluña: al especificar que recibirán ayuda las personas “sin recursos suficientes” (artículo 26 de su Estatuto de Autonomía);
- b) Aragón: relativo a los “más necesitados” y “jóvenes” (artículo 27 de su Estatuto);
- c) Andalucía (artículo 37.22 de su Estatuto);

- d) Castilla y León: respecto a los grupos “en desventaja”, “personas mayores” (artículos 16.14 y 13.5 de su Estatuto respectivamente);
- e) Illes de Balears: protege a las “mujeres maltratadas”, personas “dependientes” y a “aquellos en cuyo caso esté justificado” (artículo 22 de su Estatuto), entre otros.

En consecuencia, el derecho a la vivienda, concebido como una condición de bienestar, se transforma en una cuestión de interés general al ser una de las bases de desarrollo comunitario. Por ende, el Estado tiene la responsabilidad de imponer límites al ejercicio de derechos patrimoniales, por lo que se vincula con una función social al derecho de propiedad, conforme al artículo 33 de la Constitución española. El Estado realiza, conforme la Carta Magna, esta tarea mediante: a) la planificación administrativa (artículo 38); b) la prestación exclusiva de servicios esenciales (artículo 128.2); c) la planificación económica (artículo 131.1); y, d) la subordinación al interés general todo tipo de riqueza (artículo 128) (Pisarello, 2003).

La regulación del suelo es uno de los aspectos primordiales para el estímulo del sector vivienda. Hasta el 2006, se ponía énfasis en la liberación del mercado, al asegurar el escenario adecuado para que los propietarios ejercieran de manera libre sus derechos patrimoniales. Fue hasta la ley de 2007 que se dotó de un enfoque social al tema del suelo; en el que se reconoce el desarrollo urbano y a su vez se reivindica la regeneración de las ciudades existentes (Pisarello, 2003).

La ley de 2007 reduce a dos la clasificación del suelo: a) suelo rural o, b) suelo urbanizado. Para ser calificado como suelo urbano, se debe contar con acceso a servicios de abastecimiento de agua y energía eléctrica, así como evacuación de aguas residuales (artículo 11 de la Ley 8/2007). Asimismo, existe el subtipo denominado suelo urbano consolidado, en el que el terreno es apto para construir, está comunicado por vías públicas pavimentadas y cuenta con alumbrado público. En contraste, todo aquel terreno o parcela que no tenga las condiciones mencionadas, será considerado como suelo rural.

La determinación de las situaciones básicas del suelo, más allá de otorgarles una clasificación, es de especial relevancia ya que a partir de las condiciones dominantes de un terreno se le asigna un valor. De esta manera, el Estado pretende disminuir la incidencia de las especulaciones que inflan el precio real de las propiedades debido a las expectativas generadas para dicho terreno. De forma tal que el valor solo podrá variar conforme a las obras o características plenamente edificadas o presentes al momento de la transacción (Meilan, 2011).

De la mano a la regulación del suelo, se encuentra el urbanismo. En España la competencia en la materia se encuentra asignada a las propias Comunidades Autónomas, conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución. La determinación del lugar y la forma en que deben desarrollarse los asentamientos humanos dentro de una ciudad, se realiza a través de las estrategias urbanísticas precisadas a nivel local (Meilan, 2011).

Diversos Estados, miembros de la Unión Europea, han incorporado políticas estructuradas como la planeación hidrológica y urbanística, modelos de normas de contratación pública o de construcción sostenible, entre otros (Dorante, 2011).

Ahora bien, a continuación, se revisarán algunas disposiciones locales en la materia.

Legislación local

Algunas de las Comunidades Autónomas han implementado grandes avances en la protección y promoción de los derechos humanos. Conforme a las facultades otorgadas a nivel constitucional, algunos territorios se han encargado de expandir el derecho a la vivienda reconocido en la Constitución. Como ejemplo explicaremos el caso específico de Cataluña.

Caso: Cataluña

Cataluña en su artículo 25 de su Estatuto de Autonomía, establece que: “...las personas que no disponen de los recursos suficientes, tienen derecho a acceder a una vivienda digna, para lo cual los poderes públicos han de establecer por ley un sistema de medidas que garantice este derecho, con las condiciones que determinen las leyes.”

Cataluña aprobó la Ley de Vivienda, cuyo objetivo principal es hacer efectivo el derecho a la vivienda; Además de asignar funciones y competencias para las autoridades, también se establecen pautas a seguir y acciones concretas que podrán ser exigidas directamente por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos (Aguado, 2011).

La falta de vivienda es un problema de gran relevancia que pretende ser erradicado. Para ello, se establecieron tres tipos de anomalías en el uso de los inmuebles a través de la Ley de Vivienda. En primer lugar, se refieren como viviendas vacías a aquellas que han permanecido desocupadas durante dos años sin causa justificada. En segundo lugar, se especifica que sobreocupadas son aquellas en las que se alojan un número excesivo de personas, en relación a los servicios básicos disponibles. Finalmente, las llamadas infraviviendas son aquellas que no reúnen las condiciones mínimas de infraestructura para fungir como habitación (Aguado, 2011).

Parte de las obligaciones de los propietarios de inmuebles, se incluye su conservación y rehabilitación, conforme al artículo 29 de la Ley de Vivienda. Concretamente, deben asegurarse de que sus condiciones permitan darle un uso efectivo. La administración pública desincentiva el incumplimiento de estas cargas, mediante la imposición de sanciones administrativas e inclusive en otros casos, auxilia a los propietarios a través de convenios de colaboración. En caso de persistir la falta, el municipio competente podrá declarar la expropiación del inmueble, con el

fin de evitar riesgos a sus ocupantes y hacer frente a la demanda residencial (Aguado, 2011).

Otro de los puntos clave de la legislación catalana, es la tipificación del *mobbing* como falta administrativa. A partir de las directivas 43/2000 y 78/2000 de la Unión Europea, referentes al acoso moral (llamado coloquialmente como *mobbing*)⁷⁶, el artículo 45 de la Ley de Vivienda definió el acoso inmobiliario como: “[...] toda actuación u omisión con abuso de derecho que tiene el objetivo de perturbarla persona asediada en el uso pacífico de su vivienda y crearle un entorno hostil, ya sea en el aspecto material, en el personal o en el social, con la finalidad última de forzarla a adoptar una decisión no querida sobre el derecho que el amparo por ocupar la vivienda.”

El *mobbing* es considerado una forma de discriminación, inclusive sus indicios, los cuales se pueden manifestar en diversas conductas como la negativa injustificada del cobro de la renta, Además, el artículo 84 de la Ley de Vivienda dispone que de detectarse una alteración en su precio real –sobrepuestos- se podrá cobrar la diferencia generada a través de medios coercitivos del Estado. Lo anterior, garantiza el mínimo lucro sobre los bienes inmuebles cuyo destino es meramente social (Aguado, 2011).

Por otra parte, en el caso catalán es posible identificar un cambio sustantivo en la concepción de la acción pública en materia de vivienda. De acuerdo con Ponce Solé (2008), se reconoce un cambio fundamental en el art. 4.1 de la Ley en materia de vivienda en el que se establece que: “El conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configura como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos.”

⁷⁶La Unión Europea definió el acoso moral como “una conducta de índole discriminatoria que atenta contra la dignidad de la persona y crea un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante y ofensivo”.

Para Ponce Solé, este cambio normativo supone una obligación de intervención estatal, no monopólica, en la cual su papel supera las acciones de fomento del mercado para la provisión de vivienda asequible e introduce la visión de “bien público de interés general” que debe ser incorporado en la acción administrativa del Ejecutivo mediante políticas públicas concretas.⁷⁷

1.1.2. Política pública general en España.

El Estado sentó las bases del sector habitacional ordinario mediante: a) su regulación económica; b) el establecimiento de condiciones mínimas para que las personas puedan ejercer el derecho a la vivienda; y, c) la implementación de controles a través de medidas fiscales. Además, las Comunidades Autónomas, han acotado la actividad en sus territorios, por medio de la emisión de planes urbanísticos y estatutos específicos para la vivienda (Pisarello, 2003). Asimismo, las autoridades municipales se han encargado de la implementación y supervisión en el sector y, con el objetivo de darle un mayor impulso, han procurado el fomento de la participación social y privada (Meilan, 2011).

La aplicación de las disposiciones normativas relativas a la vivienda, recae en el Ministerio de Vivienda, conforme al Real Decreto 553/2004; asimismo se establece que su labor deberá guiarse por tres principios básicos: a) la cohesión social y territorial; b) la competitividad económica y, c) la sostenibilidad (Ministerio de Fomento Español, 2014a).

El Ministerio cuenta con la Secretaría de Infraestructuras, Transportes y Vivienda, a la cual le corresponde el área habitacional. la cual a su vez delega sus facultades en la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo (Ministerio de Fomento

⁷⁷ PONCE SOLÉ, Juli. (2008). La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio general. Servicio público y viviendas dotacionales. En Ponce Solé J. y Sibina, D. (coords.). El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Ed. Marcial Pons. España.

Español, 2014b). Al respecto, las líneas estratégicas implementadas por el Ministerio son las siguientes (Ministerio de Fomento Español, 2014c):

- La orientación de la política de infraestructuras, transporte y vivienda hacia el crecimiento económico y la generación de empleo.
- La garantía de la cohesión territorial y el equilibrio entre comunidades autónomas.
- La eficiencia en la gestión pública, al simplificar y mejorar la coordinación en la administración.
- La calidad de servicios públicos.

A partir de los principios señalados, se establecieron seis ejes como fundamento del diseño de la política pública implementada por la Secretaría:

- a) la rehabilitación de los inmuebles;
- b) acceso a vivienda en renta;
- c) calidad y sostenibilidad de las edificaciones;
- d) rehabilitación del patrimonio arquitectónico;
- e) revalorización de las viviendas usadas vacías;
- f) la movilización de las viviendas nuevas; y,
- g) la reactivación de la industria de la construcción.

Asimismo, como apoyo operativo a la política pública se plantearon los siguientes ejes: a) fortalecimiento de mecanismos de cooperación entre autoridades y sociedad; y b) la mejora de la gestión con el fin de hacerla más eficiente y transparente (Ministerio de Fomento Español, 2014c).

De lo anterior, cabe mencionar que uno de los ejes que ha cobrado mayor relevancia es el relacionado con el fomento de la renta enfocado a su asimilación al régimen de propiedad. Por lo que el Ministerio de Vivienda implementa la normatividad bajo la línea de acción mencionada, a través del diseño y adopción de políticas públicas para el sector (Ministerio de Fomento Español, 2014c).

La Secretaría ha señalado que, al elaborar los principios y ejes de trabajo mencionados, se tienen los siguientes propósitos (Ministerio de Fomento Español, 2014c).

- a) Mejorar el tejido urbano, así como las condiciones de seguridad, habitabilidad y sostenibilidad de las viviendas;
- b) Atender el problema de infravivienda vertical en las ciudades.
- c) Fomentar la conformación de barrios completos, con el fin de fomentar la regeneración urbana.
- d) Promover el alquiler, bajo un contexto que favorezca la movilidad y la relación directa con el empleo; para que mediante rentas asequibles se posibilite el acceso a la vivienda de los sectores más vulnerables.
- e) Atender las necesidades habitacionales surgidas de los cambios económicos, sociales y demográficos del país.
- f) Combatir el problema de viviendas vacías.

En concreto, la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo ha puesto en marcha programas para alcanzar los propósitos planteados. Así, conforme al Plan Estatal de fomento al alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016. Dichos programas tienen como propósito lo siguiente: a) subsidio de préstamos convenidos; a) ayudas al alquiler de vivienda; b) fomento del parque público de vivienda en alquiler; a) rehabilitación edificatoria; c) regeneración y renovación urbanas; d) implantación del informe de evaluación de edificios; y, e) fomento de las ciudades sostenibles competitivas, son sus principales vías de trabajo. De manera general, con el fin de dar atención al problema habitacional prevaleciente, España ha empleado los siguientes componentes principalmente en su política pública (Ministerio de Fomento Español, 2014c):

A. Control de Viviendas. España apostó por un “mercado de propietarios de vivienda (Pisarello, 2003); por lo que a partir de la emisión del Real Decreto 2/1985 los

controles del sistema de alquileres sociales fueron retirados (Banzas y Fernández, 2007). Al contrario de los demás países europeos que apostaron por el impulso del alquiler social –renta pública con precios muy por debajo del mercado-.

El Estado creó las denominadas Viviendas de Protección Oficial (VPO), bajo un enfoque social que permite su acceso a sectores con menores recursos. Los inmuebles aún destinados a dichas VPO cuentan con una superficie máxima de 90 metros cuadrados y un precio máximo de venta; asimismo, se condiciona su uso permanente como casa-habitación. Generalmente este tipo de viviendas son construidas en las reservas de suelo de los gobiernos de las provincias, con el fin de hacer realizable el derecho a la vivienda de aquella población con mayores necesidades y escasos recursos. Sin embargo, en los últimos años esta figura se ha desgastado, convirtiéndose en el paso intermedio para la adquisición de propiedades para la clase media y media alta (Burón, 2006).

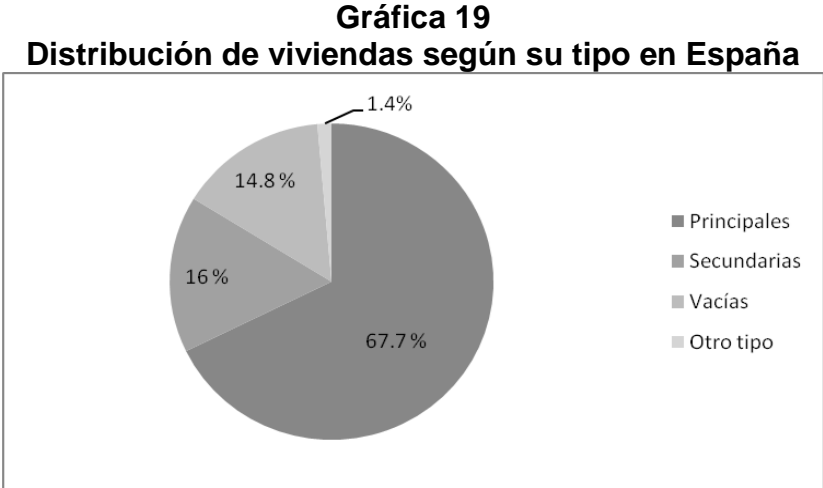
b. Incentivos Fiscales. A partir de los noventa, se adoptan estrategias de desgravación fiscal, con lo cual se fomenta la construcción indiscriminada de viviendas; que lleva a una saturación en la oferta y una baja capacidad de adquisición de la demanda (Villalibre, 2011).

c. Sistema de financiamiento. El Estado se ha encargado de impulsar esquemas de financiamiento, mediante la elaboración de convenios con entidades especializadas, los cuales se le otorga garantías a largo plazo a cambio de la asignación de créditos y el establecimiento de tasas de intereses por debajo de las del mercado (Banzas y Fernández, 2007). En un principio, el sistema de financiamiento de la vivienda se concentró tanto en la demanda como en la oferta. Las dos estrategias principales se encaminaron a establecer convenios entre entidades financieras y la administración pública y, otorgar subsidios a cargo de los Presupuestos Generales del Estado (Saettone, 2002).

Los objetivos planteados se encaminan al fomento de la adquisición en propiedad de la vivienda mediante incentivos fiscales o subsidios; estas ponen en evidencia un mayor peso en la política económica que la social dentro del sector (Sequera, 2011). Así, con el destino del 0.34% del PIB a las ayudas financieras para las viviendas no se ha conseguido los resultados deseados.

Diversos grupos de personas que han visto menoscabado su derecho a la vivienda, al no cumplir los requisitos económicos impuestos por el mercado; por lo que pierden la titularidad del derecho a la vivienda adecuada. La exclusión residencial se ciñe alrededor de jóvenes que dan sus primeros pasos en el mercado o siguen en una etapa de formación, inmigrantes, mujeres, así como colectivos que conforme a sus características han sido relegados (Sequera, 2011).

Las fallas en la planeación de la política pública española se han evidenciado por el Relator Especial sobre el derecho a la vivienda adecuada de la ONU, quien señaló tras su última visita al país que España se había convertido en el Estado con el mayor número de viviendas construido, pero igualmente, con el mayor número vacías (Pisarello, 2003). Lo anterior se ejemplifica en la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia, conforme a datos del INE, Censo oficial de población.

La gráfica presentada muestra la existencia de tres millones de viviendas secundarias y otros tres millones vacías. De forma tal que se percibe claramente que el mercado se ha saturado ante una demanda sin recursos para acceder a los inmuebles construidos.

La crisis laboral y el incremento de los intereses disminuyó aún más la capacidad de las personas para adquirir viviendas, lo cual se refleja en la baja del 50% de las ventas inmobiliarias entre 2008 y 2009 respecto a las realizadas en 2007 (Villalibre, 2011).

Otra de las herramientas utilizadas por el gobierno español es el establecimiento de ayudas directas a distintos grupos de población en condiciones de vulnerabilidad como los son los jóvenes (Villalibre, 2011). Asimismo, de acuerdo con Ley de Economía Sostenible, otro criterio para la asignación de ayudas gubernamentales es el cumplimiento de condiciones básicas sobre sostenibilidad en las viviendas como son: (a) el uso de energías renovables (b) el ahorro de energía y; (c) el utilización eficiente del agua.

Además, la propia sociedad civil ha hecho unido esfuerzo con la iniciativa privada a través del Pacto Nacional por la vivienda 2007-2016. Este documento entre el Gobierno español y la sociedad civil generó una estrategia que busca acabar con la exclusión residencial, al aumentar y dirigir las ayudas financieras hacia grupos en situación de vulnerabilidad. Además, plantea terminar con los abusos de propietarios, al condenar el *mobbing* o acoso inmobiliario y planear inspecciones de calidad de las viviendas. Cabe mencionar, que en el caso del acoso o *mobbing* inmobiliario, arrendadores dejaron a muchas familias sin la posibilidad de contar con una vivienda.

Uno de los remedios que la administración estatal instrumento, fue la creación de un ente público que fungiera como moderador entre los propietarios privados y las personas con necesidades de vivienda. Con esta regulación se pactaron rentas

justas y asequibles. Sin embargo, la Sociedad Pública de Alquiler no ha generado los resultados esperados. Igual suerte ha seguido las agencias creadas de manera local (Pisarello, 2003).

A partir de dichas experiencias, el Estado emitió la actual Ley de Arrendamientos Urbano. Esta ley tiene como fin fomentar el alquiler bajo normas estrictas con pleno respeto del acuerdo de voluntades entre los particulares (Pareja, 2012).

Otras de las medidas a destacar, se vincula con el impuesto sobre viviendas vacías incluido en la legislación española, retomado de otras experiencias europeas. Ponce Solé (2015) destaca la incorporación en el art. 72.4 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de un gravamen que facultad de los gobiernos locales para aplicar un 50% de la cuota líquida en el caso de inmuebles vacíos. Ello resulta trascendental para recuperar el objeto social del parque inmobiliario; no obstante, hasta ahora la medida enfrenta el comportamiento pasivo de las autoridades estatales lo que debilita la efectividad del instrumento.

1.1.2. Diagnóstico general en España.

En 2007, el Relator Oficial de la ONU visitó España para la elaboración de su informe el cual refleja “emergencia habitacional”. El relator señaló que, aunque el sector inmobiliario crecía gracias a la construcción de un gran número de inmuebles, la mayoría de los inmuebles eran abandonados y otros tantos se encontraban fuera de las posibilidades de adquisición de su población (Pisarello, 2003 y Ponce, 2015).

El Defensor del Pueblo en España (Defensoría del Pueblo Español, 2004),⁷⁸ ha tratado el tema de la vivienda de manera reiterada; en específico ha realizado tres

⁷⁸ El Defensor del Pueblo en España se encarga de *la protección y defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos*, en términos del artículo 54 de la constitución española. Esta figura es elegida por el Senado y cuenta con autonomía, inamovilidad e inmunidad durante su gestión de 5 años, para llevar a cabo sus funciones. Información consultada en la página oficial de la Defensoría del Pueblo Español el 22 de mayo de 2014 en la dirección electrónica: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/index.html>

informes del sector. Asimismo, anualmente es incluida en el Informe General, una sección dedicada a dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones realizadas y sus resultados en el tema.

Un tema procedimental relevante señalado en el Informe Anual de la Defensoría del Pueblo en 2013, es el retraso en la conformación del Registro Público de Demandantes de Vivienda de Protección, específicamente en la Comunidad de Madrid. Lo anterior provoca incertidumbre entre aquellas personas privadas de una vivienda, ya que no se conocen los criterios de prelación en las asignaciones o la demanda específica (Defensoría del Pueblo Español, 2014b).

Uno de los problemas detectados en España, es la existencia de un gran número de VPOs vacías. Además, no se cuentan con datos precisos acerca de su número, responsables, o de datos que permitan conocer su situación real. En contraste, en la Comunidad Foral cuentan con una gestión y control eficiente, ya que han implementado un sistema denominado Censo, mediante al cual se organiza información actualizada acerca de la oferta de VPOs, sus características y trámites, y se publica vía internet (Defensoría del Pueblo Español, 2014c).

La Defensoría del Pueblo realizó una investigación y diagnóstico pormenorizado acerca de la situación de las VPO vacías. Este informe señala las siguientes como las principales causas de su abandono (Defensoría del Pueblo Español, 2014c).

- Loas VPOs son la vivienda secundaria de los residentes;
- Las personas renunciaron a la VPO antes de tomarla en posesión debido a la falta de financiamiento para completar la compra, o la insatisfacción de sus condiciones (ubicación, características, entre otras);
- Las VPOs cuentan con una falta de reparaciones, por lo que el inmueble no puede ser reasignado;
- Falta de control de los precios de las VPOs, ya que en algunas ocasiones se elevó por encima del valor comercial de inmuebles alrededor;

- Tardanza en el trámite de renovación de contratos de arrendamiento o procedimientos de adjudicación;
- Desalojos de VPO, por lo que quedan sujetos a largos procedimientos legales que retrasan su nueva adjudicación, y
- Conflictos vecinales.

El Defensor del Pueblo señaló que hacen falta estudios de mercado para mejorar las condiciones de los inmuebles, así como flexibilizar los requisitos para acceder a créditos e implementar mayores controles sobre los costos de alquileres (Defensoría del Pueblo Español, 2014c).

Al respecto, se formularon las siguientes recomendaciones (Defensoría del Pueblo Español, 2014c):

- Elaborar un Registro General de VPO a partir de la información proporcionada por las comunidades autónomas;
- Establecer un esquema de trabajo entre administraciones locales y ciudadanos;
- Implementar inspecciones regulares a las VPO;
- Facilitar la ocupación de viviendas vacías;
- Revisar los inmuebles en alquiler para su conservación, así como imponer mayores controles en las rentas.

En conclusión, tanto el Relator Especial de la ONU, como el Defensor del Pueblo han apuntado algunas fallas con las políticas públicas adoptadas, con el fin de implementar soluciones prácticas que reactiven tanto el mercado inmobiliario del país, como el acceso efectivo a una vivienda de las personas que aún no cuentan con una.

d. Buenas Prácticas

Entre las medidas adoptadas por el gobierno español, emitió la Ley 8/2007. Esta norma reconoce expresamente los derechos habitacionales de todos los ciudadanos (artículos 4 y 5), al vincular los inmuebles con la función social de la vivienda (artículo 9) (Pisarello, 2003). Para ello, una de las medidas concretas instrumentadas por la ley, fue la reserva del 30% del suelo residencial, para ser destinado a viviendas de protección oficial (art. 10).

Además de las medidas directas sobre el sector, también se establecen controles dentro de la administración pública, con el fin de desincentivar el privilegio de empresarios o propietarios a lucrar con las propiedades (Pisarello, 2003). Con esto, se pretende minimizar los efectos negativos de las operaciones mercantiles a que se sujetan las propiedades.

Otro gran acierto de esta ley, es el cambio en la forma de valoración del suelo, ya que para la determinación del valor de las propiedades se toma en consideración solamente las condiciones reales y no las futuras (Pisarello, 2003). De esta manera se trata de erradicar la especulación.

Además, por ejemplo, la Comunidad Autónoma Vasca fue la primera en considerar como permanente la clasificación de las VPOs; por lo que los inmuebles protegidos se excluyesen del libre mercado. Aunado a ello, a partir de la emisión de su Plan Director de Vivienda 2002-2005, se puso en marcha el Programa Bizingune, mediante el cual se adoptaron medidas para la movilización de viviendas vacías, para ser asignadas a grupos en desventaja, a cambio de una renta social fija asequible (Pisarello, 2003).

Otro ejemplo de regulación con enfoque social es la Ley 18/2007 catalana, la cual determina que la política pública urbana es de interés general; y tiene como fin garantizar el derecho constitucional a la vivienda (art. 4). Dicha norma determina

como ilegal cualquier falta cometida en contra el interés general, como el abandono permanente e injustificado de inmuebles, el hacinamiento, la falta de mantenimiento y conservación; así como el acoso inmobiliario (Pisarello, 2003). Inclusive, en el caso de localizarse inmuebles vacíos, después de completar un procedimiento con incentivos para el propietario, se destina el lugar a vivienda de alquiler protegido (artículo 42.9).

Además, otra de las medidas innovadoras de esta ley es el registro único de solicitantes de vivienda (Pisarello, 2003). Este registro es uno de los puntos fuertes del sistema catalán, ya que tiene como objetivo localizar y cuantificar a todas las personas que no cuentan con una vivienda.

La Ley de Vivienda de la Comunidad Catalana establece (Pisarello, 2003):

- Obligaciones tanto a los propietarios como a inquilinos de conservación y procuración de la vivienda.
- Como forma de coacción, un control en el que, a través de procedimientos administrativos bien identificados, la autoridad tiene la facultad de revisar que las viviendas cumplan con esta función social e imponer remedios en conjunto con los dueños al detectarse cualquier anomalía.

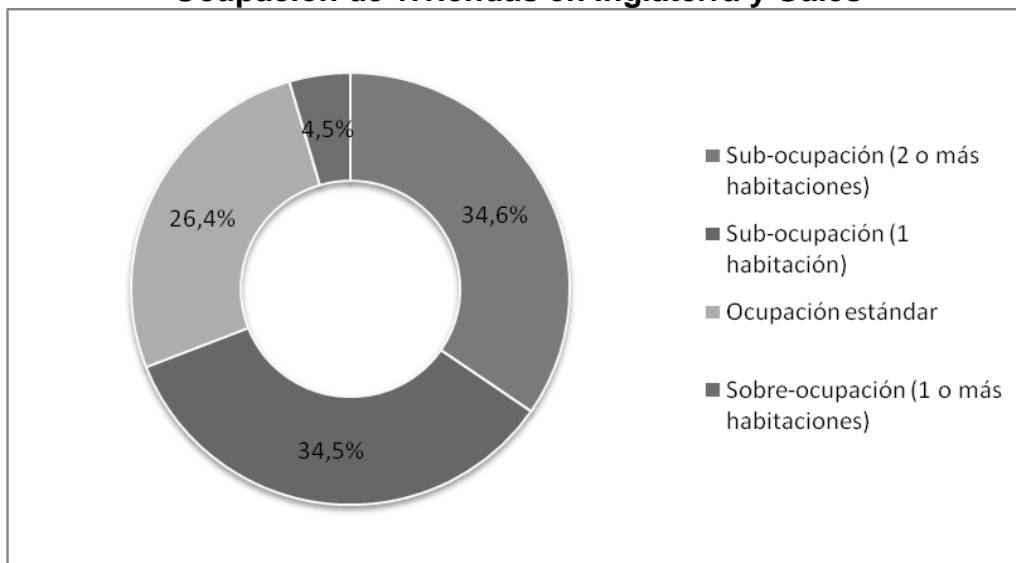
En caso de persistir el incumplimiento, el remedio último es la expropiación temporal del inmueble para ser destinado forzosamente al uso de aquella parte de la población que lo necesite

Otro ejemplo, es la Comunidad Autónoma de la Región de Navarra, el cual cuenta con un registro de información útil y actualizada acerca de la existencia de VPOs y sus condiciones generales. Aquellas personas que no cuentan con una vivienda, pueden conocer: a) los requisitos generales para ser beneficiarios del Estado; b) las características de los inmuebles que están en oferta, c) datos que les permiten acelerar su procedimiento de asignación.

1.2 Inglaterra

Respecto al sector habitacional, conforme al censo de 2011 llevado a cabo por la Oficina de Estadísticas Nacionales del Gobierno Británico, existían 23.4 millones de viviendas en Inglaterra y Gales, de los cuales 1.1 millones se encontraban sobre ocupadas, mientras que 16.1 millones estaban sub ocupadas (2014a), tal como se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 20
Ocupación de viviendas en Inglaterra y Gales



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Oficina de Estadísticas Nacionales del Gobierno Británico.

El censo realizado señala que la sobreocupación de las viviendas se presenta en mayor medida en aquellas que son alquiladas que en las propias. Por ejemplo, Londres cuenta con el porcentaje más alto de sobreocupación: 11.3% (Gobierno Británico, 2014b).

En cuanto a la calidad de vida, es relevante considerar los datos arrojados por el censo 2011 respecto a los bienes y servicios de la vivienda. En este sentido, se detectó que el 98% de los hogares contaban con calefacción y 42% con teléfono. Asimismo, otro indicador relevante se refiere a la posibilidad de utilizar nueva

tecnología, sobre lo cual se sabe que, en el mismo año, el 87% de las viviendas contaba con acceso a internet (Gobierno Británico, 2014c).

Finalmente, para ilustrar la necesidad de viviendas, es menester señalar que para 2012 se tenían registradas en la lista de espera para acceder a una vivienda social a 1.8 millones de personas (Gobierno Británico, 2014b).

a. Legislación

El orden jurídico inglés conocido como “*commonlaw*”, se rige por una constitución no escrita. En otras palabras, se rige por las normas emitidas por el Parlamento, así como los usos y costumbres.

A partir de 1919, el Reino Unido estableció normas acerca de la vivienda, a través del *Housing and Town Planning Act* (Acta de vivienda y planeación del Pueblo). En 1977, se emitió el Acta de personas sin hogar (*Homeless Act*), con el fin de proteger a todas aquellas que no contaban con una vivienda. Dicha norma establece criterios para calificar a determinadas personas como *homeless* (personas sin hogar) y con ello otorgarles ayuda de manera prioritaria (Rodríguez, 2009).

En 2004 se emitió el Acta sobre vivienda (*Housing Act*), la cual se encuentra actualmente en vigor. En virtud de la misma se establecieron provisiones especiales acerca de las condiciones de las viviendas, legalidad de la tenencia, reglas de compraventa, así como normas especiales para grupos vulnerables como gitanos Gobierno Británico (2014d).

Otra de las normas relevantes emitidas por el Parlamento es el Acta de Localidad de 2011 (*Localism Act*), en el que se amplían las facultades de los gobiernos locales para regular y dirigir la política habitacional en sus demarcaciones. Lo anterior, no solo tiene como fin que los gobiernos locales tengan mayores posibilidades de dirigir el mercado local, sino que también facilita la participación de los propios habitantes

en la planeación de su comunidad. De esta manera se otorga mayor poder no sólo a los agentes estatales sino a los propios gobernados.

Además, el Gobierno Británico emitió una guía en materia de vivienda, que rige a las autoridades locales, con el objetivo de darles nuevas facultades para que sean ejercidas de manera eficiente y conlleven a un mayor beneficio a su localidad, lo cual conlleva diversas obligaciones tanto para las autoridades locales como para el Gobierno Británico (Gobierno Británico, 2014e). Con esto, el sistema inglés ha reforzado las acciones que deben tomarse, mediante el establecimiento y distribución de responsabilidades, así como la incorporación de la sociedad civil para lograr estrategias más eficientes.

b. Política Pública

Sobre el tema de vivienda, el Ministerio de Vivienda en Comunidades y Gobierno Local es el encargado de emitir la política pública que deberán seguir los organismos públicos dedicados a la promoción y conservación del derecho humano a la vivienda adecuada.

El gobierno británico ofrece diversas ayudas financieras en materia de vivienda, conforme a las circunstancias y nivel de ingresos de las personas. El criterio general utilizado es la falta de ingresos suficientes para acceder a una vivienda, sin importar si las personas beneficiadas son empleados o desempleados. Las personas podrán recibir un subsidio que cubra la totalidad o parte de su alquiler, así como ayuda para el pago de servicios de calefacción, agua caliente, electricidad o comida.

Para ser elegible se revisa principalmente: (a) qué tipo de vivienda se renta: privada o municipal; (b) el ingreso total: incluyendo pensiones y ahorros, entre otros, y (c) las circunstancias específicas: número de habitantes, discapacidades. Además, dentro del precio de alquiler se toma en cuenta el pago de mantenimiento y otros gastos que genere la edificación (Gobierno Británico, 2014f).

El Ministerio de Vivienda británico se ha propuesto: (a) reactivar el mercado inmobiliario; (b) impulsar un mercado habitacional más responsable, efectivo, estable en el futuro; (c) apoyar el poder de decisión y criterios de calidad para los tenedores de vivienda, y (d) mejorar estándares medioambientales y diseño de calidad (Gobierno Británico, 2014g).

El Gobierno Británico presentó el documento ha planteado cuatro estrategias como guía de la política pública estatal en materia de vivienda, las cuales son:

- a. Brindar apoyo para la vivienda de gente mayor y grupos vulnerables (Gobierno Británico, 2014h);
- b. Aumentar el número de hogares disponibles (Gobierno Británico, 2014i):
 - i. Eliminar regulaciones innecesarias y complejas;
 - ii. Facilitar el financiamiento de proyectos de construcción;
 - iii. Mejorar el sector de alquiler inmobiliario (Gobierno Británico, 2014b);
 - iv. Ayudar a la adquisición de viviendas (Banzas y Fernández, 2007).

Gracias a las medidas adoptadas por el Reino Unido, se ha conseguido no solo estabilizar la tasa de intereses, sino inclusive reducirla, pasando del 15% en 1990 a 5.2% en 2006.

c. Diagnóstico

Hasta el 2013, se consideraba que Reino Unido tenía uno de los mejores sistemas de asistencia social entre los Estados Europeos. Sin embargo, existe un impuesto llamado *Bedroomtax* (impuesto al dormitorio), el cual ha disminuido los subsidios otorgados para las viviendas, inclusive perjudicando a sectores vulnerables (Centro de Noticias de la ONU, 2013). Algunos medios locales aseguran que a unos meses de la entrada en vigor del impuesto, muchas familias han incurrido en mora y otras tanto contraído deudas para evitar perder sus viviendas (Randeep, 2013).

Este impuesto representa la disminución de 14% de subsidios para todos aquellos que habiten un inmueble con un cuarto desocupado; esto es, del subsidio mensual que reciben para el pago de renta, se retendrá el 14% por un cuarto deshabitado. En caso de ser dos o más recámaras desocupadas, se retendrá el 25% (Parlamento Europeo 2013).

Gran parte de la crítica de los opositores de este impuesto señala que si bien se pretende desalentar la subocupación de los inmuebles, este impuesto debe estar acompañado por otras medidas, como la procuración de viviendas solo con las familias que puedan adecuar su estilo de vida y no caigan en el supuesto de cobro. A mayor detalle se tiene que mientras que se detectaron 180,000 inmuebles con dos cuartos, uno de los cuales permanece desocupado, solamente se pusieron a disposición en 2013, 85,000 viviendas de un solo dormitorio para su cambio (Parlamento Europeo, 2014).

El impuesto al dormitorio nace como un desincentivo a la ociosidad inmobiliaria. Sin embargo, no se tomó en consideración la situación económica general de sus ocupantes, los cuales en muchos de los casos si bien no estaban en insolvencia, con el pago de este nuevo impuesto atravesarán grandes dificultades, tal como fue recogido en testimonios por la Relatoría. En consecuencia, la Relatora Especial recomienda la suspensión del cobro de este impuesto para someterlo a una re-evaluación, en la que se detecten las implicaciones para grupos vulnerables y se diseñen alternativas de apoyo para ello (Relatoría Especial de la ONU, 2013).

Este impuesto acarrea otros problemas como lo es la falta de criterios que permitan proteger a grupos vulnerables. Este tema ha llegado a tribunales, bajo el alegato de discriminación de grupos vulnerables; sin embargo, el caso fue desestimado en primera instancia, lo que provocó su apelación y la prolongación de su discusión.

Ahora bien, debido a creciente situación de calle de la población británica, se han adoptado medidas informales entre aquellos que se encuentran en tales

circunstancias, entre las que se encuentra la ocupación ilegal de inmuebles o *squatting*.

El Gobierno Británico ha ocupado aquellos inmuebles vacíos, reivindicándolos como espacios comunitarios. Estas edificaciones pueden ser destinadas tanto para vivienda como para su aprovechamiento, creando espacios culturales, educativos o de convivencia social; bajo el manejo y mantenimiento de consejos autosuficientes.

En materia de ocupación ilegal de vivienda, la sección 144 del Acta de Ayuda Legal, Sentencia y Castigo de Infractores de 2012 (S144, Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act, 2012), ha prohibido la ocupación de inmuebles por intrusos (ya sea de manera temporal o un periodo indefinido). Quien infrinja dicha norma. será encarcelado hasta por 51 semanas (Gobierno Británico, 2013).

A pesar de esta prohibición, en el Reino Unido se creó una asociación para tomar acciones para la creación de hogares seguros mediante ocupaciones: SQUASH (Squatters' Action for Secure Homes o Acción para Paracaidistas para un Hogar Seguro). El principal argumento de este grupo en contra de la Ley mencionada, se refiere a la criminalización de la ocupación de inmuebles con fines de habitarlos, ya que con ello se deja indefensos a las personas sin hogar, quienes aumentan en número cada año. Por lo que si las personas sin hogar optan por pasar la noche resguardados en alguna edificación, corren el riesgo de ser detenido. Cabe destacar que dichos desalojos son realizados por tercero (contratados por el gobierno), por lo que se reciben quejas por abuso en el uso de la fuerza (SQUASH, 2014).

La criminalización de la conducta es un gran retroceso en Reino Unido, más aún cuando estadísticas oficiales reportan un aumento en 2011 del 30% de personas que duermen a la intemperie (rough sleeping). Además, se tiene detectado que el 40% de las personas sin hogar buscan pasar la noche en inmuebles vacíos. Por lo que la tipificar esta acción se considera como un grave error de la administración pública (SQUASH. 2013).

SQUASH considera que existen dos factores de la problemática. El primero referido a la criminalización comentada, la cual se agrava por la crisis habitacional y la falta de refugios. El segundo factor obedece a la falta de incentivos de los propietarios para rehabilitar sus inmuebles (SQUASH. 2013).

Por otro lado, la Relatoría Especial de la ONU (2011) en materia de vivienda reconoció que el sistema inglés otorga amplia asistencia a las personas sin hogar, gracias a los apoyos dados, así como a la certeza jurídica que se genera al tener reglas claras en la materia. Más aún, se tiene que el Estado al detectar una persona o grupo de personas que se encuentran en peligro de quedarse sin hogar, lleva a cabo un procedimiento para obtener la información necesaria con el fin de identificar las circunstancias especiales del caso y de esta manera asignar el apoyo que se brindará, ya sea desde simple asesoría hasta la asignación de un lugar temporal en el que puedan habitar.

Por otra parte, recientemente la Relatora Especial de la ONU realizó una visita al Reino Unido, con el fin de realizar un examen más exhaustivo acerca de las condiciones de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada. La Relatora ha señalado que una de las mayores preocupaciones generadas a partir de su revisión, es el retroceso en la política inglesa (Centro de Noticias de la ONU, 2013). Tres son los principales problemas detectados por la Relatoría: (a) la imposición de un nuevo impuesto sobre aquellos que habitan una vivienda con uno o más cuartos sin ocupar; (b) la falta de control sobre la especulación del suelo, y el tercero versa sobre (c) la discriminación que grupos migrantes sufren al ingresar a Reino Unido (Centro de Noticias de la ONU, 2013).

La especulación del valor de los inmuebles no solo se ha presentado en cuanto a la propiedad, sino también al valor de las rentas asignadas a las viviendas; ya que la mitad del mercado del alquiler es controlado por agentes privados. Por ello, la Relatora recomienda la emisión de regulación específica de rentas, que incluye el

deber de informar sobre las condiciones del inmueble, medidas de seguridad en la tenencia y criterios de asequibilidad (Relatoría Especial de la ONU, 2013).

En virtud del flujo de migrantes entre países europeos, el Reino Unido ha adoptado políticas más restrictivas para controlar su estancia legal en el país, su incorporación a fuentes de trabajo y la prestación de servicios sociales. Como parte de los mecanismos de control, se ha impuesto el deber de los arrendadores de revisar que los migrantes a los que les alquilen algún inmueble, tengan un estatus legal de permanencia en el Estado; de lo contrario se les impondrá una sanción económica. Lo anterior, ha provocado que aquellas personas que tienen algún problema con sus papeles, busquen alternativas de alquiler fuera de la formalidad, con peores condiciones de vida (El Mundo, 2013).

De manera general, la Relatora Especial recomendó que Reino Unido revise los términos en que se otorgan apoyos sociales a grupos vulnerables, ya sea mediante subsidios o la construcción directa de viviendas; con el objetivo de conservar sus buenas prácticas y minimizar los efectos negativos de las nuevas medidas adoptadas (Relatoría Especial de la ONU, 2013).

d. Buenas Prácticas

A raíz de la visita realizada por la Relatoría Especial de la ONU, se señaló que el Reino Unido cuenta con una de las mejores políticas sociales, la cual incluye protección a los sectores más vulnerables, disposiciones que dan certeza jurídica sobre la tenencia y la existencia de un control sobre las características y calidad de los inmuebles. Entre las medidas más destacables se encuentra no solo el impulso a la construcción, sino también, en gran medida, el apoyo enfocado a la reconstrucción y mantenimiento de inmuebles (Relatoría Especial de la ONU, 2013).

En este sentido, se tiene que una de las buenas prácticas que ha prevalecido en Reino Unido es el control de la asimetría de la información entre la oferta y la

demanda de viviendas. En tal sentido, se ha logrado un equilibrio entre la información con que cuentan los actores financieros, tanto las entidades que otorgan el respaldo como quienes lo solicitan. De esta manera, al tener claros los términos en que se conceden los créditos, ambas partes pueden prever mejor los riesgos asumidos (Banzas y Fernández, 2007).

2. Derecho a la vivienda en Latinoamérica

Las políticas concebidas como impulsoras de la calidad de vida, dejaron de lado a grandes sectores de la población, cuya capacidad financiera no era la suficiente para acceder a los nuevos esquemas. A partir de ello se gestó una nueva crisis habitacional en el continente, misma que aún no ha sido solucionada por completo. Este problema se acentúa en aquellos países que como España, dejaron de lado la política social, sin establecer controles que beneficiaran a la población en situación de vulnerabilidad.

Gran parte de los Estados latinoamericanos aún están en la etapa de fortalecimiento de sus regímenes democráticos debido a las largas dictaduras por las que pasaron, así como a la amplia diversidad social con grandes necesidades básicas por atender. El nivel de cumplimiento de derechos económicos sociales y culturales no se encuentra en una proporción óptima a pesar de los esfuerzos emprendidos. Dentro del avance del reconocimiento de los DESC, América Latina optó por su reconocimiento directo en sus textos constitucionales; México inicia el proceso en 1914, en 1989 Chile, 1991 Colombia, 1994 Argentina, 1998 Ecuador y 1999 Venezuela. Además, los países latinoamericanos han complementado el reconocimiento de los DESC, a través de la incorporación de los tratados internacionales dentro de su sistema normativo (Krennerich y Góngora, 2006).

En el caso concreto del derecho a la vivienda digna, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba República Dominicana Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Chile y El Salvador establecen el derecho

a la vivienda dentro de su constitución. En específico, Ecuador, Uruguay y México lo reconocen como un derecho humano. En contraste, Chile no cuenta con una norma constitucional que incorpore este derecho. Otros países como Bolivia, Colombia, Paraguay y Costa Rica dan un paso más, al incluir la provisión de viviendas dentro de los deberes del Estado. A pesar de lo anterior, los niveles bajos de ingresos, la falta de fuentes de trabajo y la generación del mercado informal, han imposibilitado el acceso a una vivienda digna. Lo anterior, debido a que las instituciones financieras clasifican a este grupo de población como de alto riesgo; más aún cuando se trata de servicios a largo plazo. Otro de los factores importantes que ha influido en el mercado inmobiliario corresponde a la inflación, por lo que algunos países han acudido a la indexación para preservar los valores reales de sus activos en moneda local y no ser sujetos a las fluctuaciones del mercado internacional y sus correspondientes crisis (Banzas y Fernández, 2007).

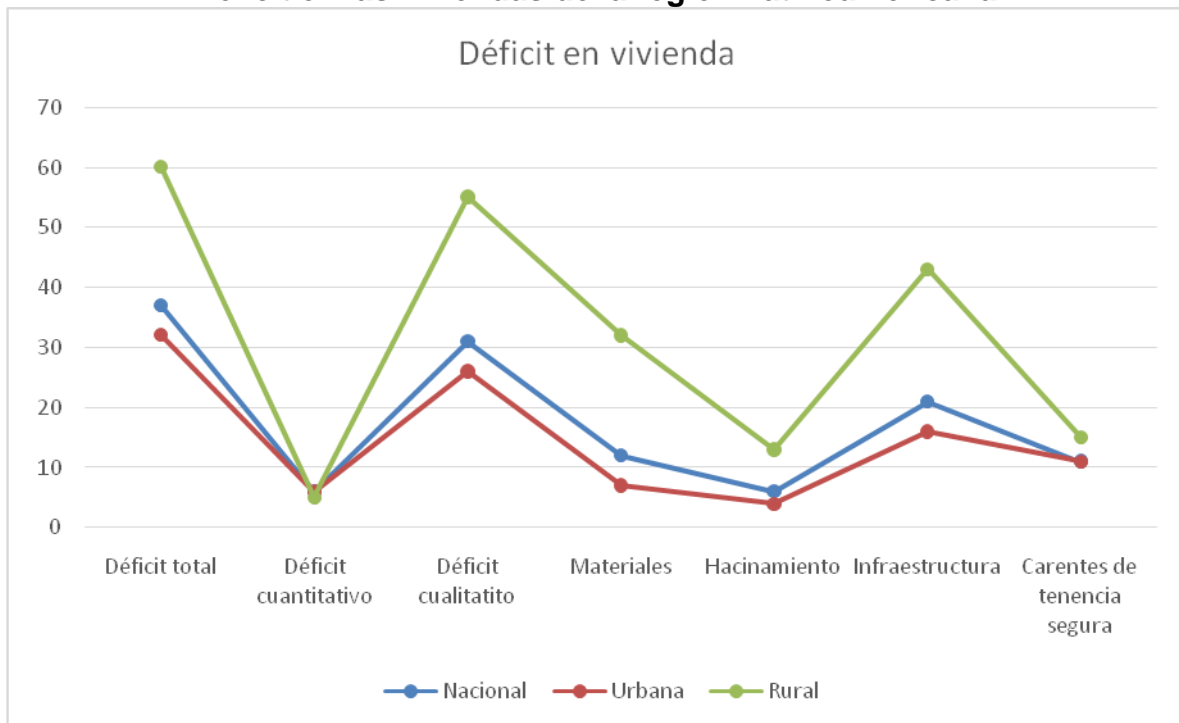
El tema habitacional se encuentra entre las prioridades de los gobiernos latinoamericanos gracias al elevado crecimiento poblacional de la región. Además del aumento de sus habitantes, el cual se estima alcance los 521 millones en 2020 y 597 para 2010 conforme a los pronósticos de CEPAL, es de suma relevancia el control y organización del proceso de urbanización que viene emparejado (Banco de Desarrollo de América Latina, 2011). La nota común al desarrollo urbano en la mayoría de los países de la región, ha sido marcada por la inyección de capitales y el fortalecimiento de la infraestructura de las ciudades, pero con una concentración desproporcionada en las áreas centrales y apoyo financiero dirigido a las clases medias y altas; lo cual orilló a los sectores más vulnerables de la población a asentarse en la periferia dentro de asentamientos irregulares y precarios. Además de esta marginación de las personas, también se provoca la depredación del medio ambiente; lo cual contribuye a agudizar el nivel de carencia de estos poblados (Makedonski, 2010).

El Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo ubica a Argentina, Chile Uruguay, México, Panamá y Brasil en los países con un alto desarrollo en el Índice

de Desarrollo Humano. Dentro de los factores considerados para tal medición se encuentra el nivel de ingresos de la población; conforme a lo cual y dentro de un contexto urbano, Argentina cuenta con un 75.7% de población asalariada, y Uruguay el 71.7%. Aunado a estas condiciones de ingreso favorables, se detectó que en Argentina y Chile existe una mayor proporción de gasto dirigido a cuestiones sociales. Dentro de esta última variable, se especificó que el gasto social se dirige en mayor medida a la educación y en segundo lugar a la salud (CLADEM, 2008).

Ahora bien, en cuestiones habitacionales, y conforme a los datos del Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social, Argentina, Chile y Uruguay cuentan con un alto grado cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada. El mayor problema que presentan se relaciona con la cantidad (Gilbert, 2001). El Banco Interamericano de Desarrollo señala que el déficit habitacional general de la región bajo de 8% en 1995 a 6% en 2006; mientras que la falta de infraestructura básica pasó de 24% a 17% dentro del mismo periodo. Otro aspecto relevante de dicha medición corresponde al porcentaje de casas construidas con materiales de baja calidad; las cuales pasaron de 12% a 8% en los mismos años. El único aspecto detectado que no tuvo mejoría, se relaciona con la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra (Rojas y Medellín, 2011).

Gráfica 21.
Déficit en las viviendas de la región Latinoamericana



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Rojas y Medellín.

Dentro de la falta de servicios básicos en la vivienda, el mayor problema corresponde a la falta de saneamiento ya que falta en el 13% de los hogares; en contraste, la conexión al servicio eléctrico es el servicio con el que casi todo hogar cuenta.

En el contexto urbano existen grandes precariedades; en 2006 casi un cuarto de las viviendas en ciudades, no tenían acceso a infraestructura básica; 8.8 millones padecían de hacinamiento y 11.5 no contaban con un título de propiedad o la posesión legítima del inmueble.

Otro de los graves problemas urbanos, es la proliferación de asentamientos irregulares. Ante la falta de acceso a suelo, la población de escasos recursos ocupa ilegalmente tierras o las subdivide para la autoconstrucción de viviendas. Como respuesta al problema, los gobiernos latinoamericanos optaron por integrar estos barrios informales a las ciudades que rodeaban. A pesar de ocuparse de conectar

las viviendas a las redes de servicios básicos de agua, drenaje y electricidad; los programas fracasaron ya que no consideraron las necesidades sociales de la población. La falta de fuentes de empleo, salud y educación, orillaron a los pobladores a desplazarse, situación que pasó en México antes de la creación de la SEDATU, quien se ocupa que estas fallas no se repitan. Los nuevos programas dirigidos a estas poblaciones, se han construido de manera integral, procurando la participación de sus beneficiarios para su mejor desempeño (Rojas y Fretes, 2009).

En materia de políticas públicas habitacionales, Chile marcó la pauta a través de su modelo en el que se daba prioridad a la población de menores recursos, la transparencia en sus programas y la participación del mercado privado, logró disminuir su déficit. La estrategia de Paraguay, Costa Rica y Uruguay, es otorgar subsidios directos a la demanda y no así a la oferta, lo que ha ayudado a focalizar un apoyo efectivo a los sectores con mayores necesidades (Gilbert, 2001).

Una vez mencionados estos aspectos generales del contexto Latinoamericano, se presentará el caso específico de Argentina y Uruguay, quienes han logrado controlar su déficit habitacional.

2.1 Argentina

Conforme al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, Argentina contaba con una población aproximada de 40,117 millones. Cabe mencionar que el 39% de sus habitantes se concentran en la Provincia de Buenos Aires. Ahora bien, en cuanto a su distribución por edad, se tenía que el 64.3% de la población tenía entre 15 y 64 años. En cuanto al aspecto laboral, en 2010 Argentina contaba con una tasa de desempleo del 5.9% (Gobierno de Argentina, 2014a).

Por otra parte, en materia habitacional, se registró la existencia de 11.317.507 viviendas particulares, con un promedio de 3.3 ocupantes. Es de resaltar que las mayores tasas de hacinamiento se detectaron en el norte del país, en las provincias

de Salta, Santiago del Estero y Formosa. Del total de viviendas censadas, se tiene que el 85.8% cuentan con la tenencia legal del inmueble (Gobierno de Argentina, 2014a).

Argentina sufre de un gran déficit habitacional, ante lo cual se han tomado diversas medidas tanto gubernamentales como por parte de la sociedad en general. La población con menores recursos ha optado por la construcción improvisada de viviendas informales. Por lo general, utilizan inmuebles abandonados, predios ociosos o terrenos inestables, lo cual aumenta el riesgo de sufrir desalojos o pérdidas por desastres naturales (derrumbes, inundaciones, entre otros). Estas villas de emergencia carecen de servicios básicos, por lo que las condiciones de vida de sus habitantes son muy precarias (Damsky, 2011).

Tal ha sido el boom de los asentamientos irregulares, que el gobierno argentino para llevar un mejor control, tuvo que clasificar el tipo de construcciones realizadas en estas zonas marginales: a) viviendas irrecuperables, aquellas que utilizan espacios que no fueron diseñados para habitarse, como ranchos y locales; b) viviendas recuperables, espacios que cuentan con condiciones mínimas para su habitabilidad como piso de tierra, hogares con hacinamiento por cuarto, entre otros (Damsky, 2011).

Entre 1960 y 1980 Argentina concentró a sus habitantes en zonas urbanas, ya que pasó de tener un 77% de densidad de población en las ciudades a un 84% (Damsky, 2011), La migración de los poblados rurales a los urbanos se debió en mayor proporción a la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y un mejor nivel de vida. Así, los migrantes se asentaban a las afueras de las ciudades como una etapa transitoria a su incorporación laboral. Sin embargo, ante las dificultades de conseguir trabajo, se transformaban en asentamientos irregulares permanentes (Banzas y Fernández, 2007).

Tras los golpes de estados y cambios en el gobierno, el país quedó sumido en una crisis económica en la que gran parte del presupuesto era destinado para el pago de deuda. Por la falta de presupuesto, se limitaron los programas sociales al interior. Además, la inflación que persistió por varios años afectó tanto al desarrollo de mecanismos de financiamiento, como a la capacidad de ahorro de las personas (Banzas y Fernández, 2007).

Para hacer frente a la crisis por la que atravesaba el Estado, ante la falta de empleo y la inestabilidad política, para 1965 se puso en marcha el Plan Federal de Vivienda, mediante el cual se construyeron 15,000 viviendas. En el mismo año se creó la Secretaría de Planeamiento y Vivienda, para llevar a cabo el programa de vivienda. Cuatro años después, las acciones de las instituciones públicas y privadas del sector vivienda, fueron integradas a través del Plan de Viviendas Económicas Argentinas; por el que se dirigía el financiamiento hacia la población con limitada capacidad de ahorro (Saettone, 2002).

En 1972 se configura el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), con el fin de manejar los fondos conformados por las aportaciones de los trabajadores, para la construcción y asignación de viviendas. Si bien en un inicio esta institución fue diseñada para mantener el control total de los fondos asignados, con el paso del tiempo y el fortalecimiento, no sólo del poder federal, sino también de los gobiernos provinciales, este ente ha descentralizado su control, al transferir el control de parte de los fondos a las provincias competentes (Saettone, 2002). De forma tal que con la emisión de la Ley Número 21,58146, en la que se delimitan sus actividades, se determina el destino de sus recursos y se ordena su participación en la ejecución de obras de infraestructura (Banzas y Fernández, 2007). Además, se crearon los Institutos Provinciales de Vivienda, encargados de la ejecución de las políticas públicas que la Secretaría de Vivienda diseña para el sector (Saettone, 2002).

Si bien entre 1970 y 1980, las acciones gubernamentales se dirigieron al desarrollo de planes de vivienda a través del FONAVI y al financiamiento con el Banco

Hipotecario Nacional (BHN); a partir de 1990 hubo un cambio relevante en la estrategia estatal. En primer lugar, se privatizó el BHN y se descentralizó el FONAVI como ya se mencionó.

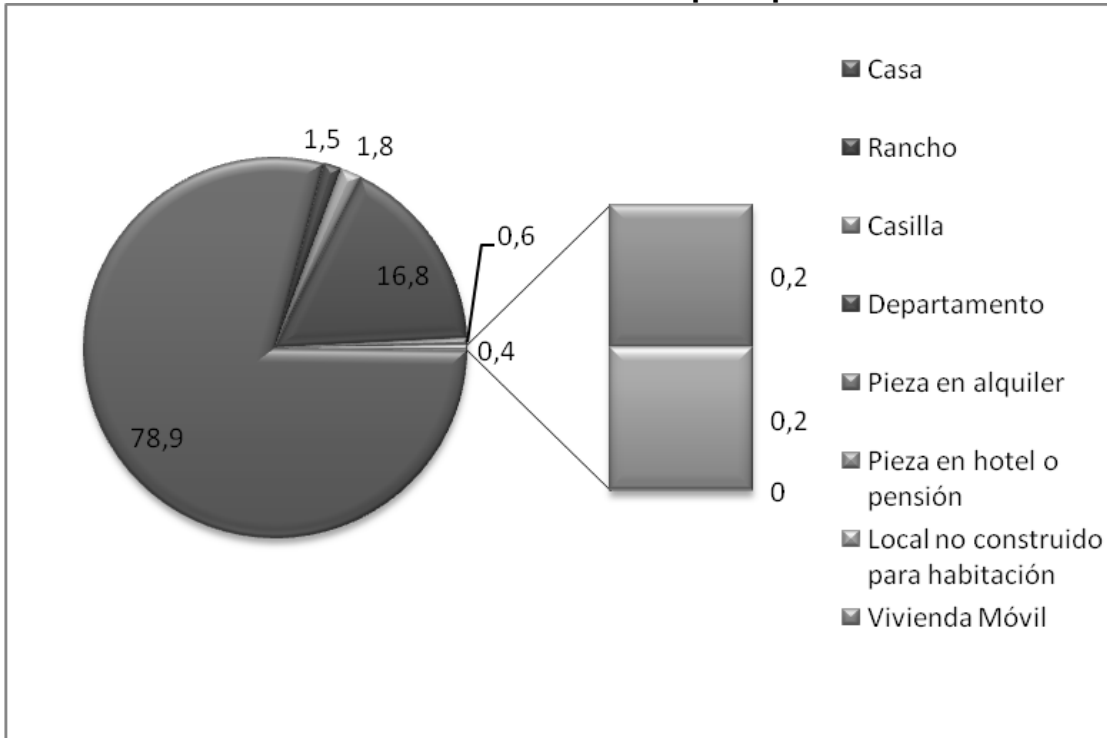
Como resultado de estos cambios, las acciones de vivienda se diversificaron, pero sin armonizarse entre ellas. En consecuencia, para 2001 fue necesaria una revisión de las políticas públicas existentes, lo que desembocó en la unificación de programas y la implementación de la banca pública como revisora de los financiamientos otorgados (Banzas y Fernández, 2007). Con el fin de mostrar cuál ha sido el desempeño de esta nueva conformación institucional, es preciso acudir al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del país.

El Instituto no sólo muestra datos estadísticos acerca de la contabilización de las viviendas existentes o su población, sino que a partir de lo recabado, se cruza dicha información para obtener referencias pormenorizadas acerca de la situación habitacional del país, sus características particulares y las condiciones existentes en relación a grupos vulnerables (Gobierno de Argentina, 2014b)⁷⁹.

Conforme al último Censo de Población, Hogares y Viviendas realizado en Argentina en 2010, existían 12.171.675 hogares asentados en 11.317.507 viviendas particulares; por lo que la tasa de cohabitación ascendía a 1.1. A mayor detalle se presenta la desagregación de estos datos por tipo de vivienda:

⁷⁹ A modo de ejemplo, se puede hacer referencia la información presentada en su página web sobre las tablas: población en viviendas particulares por provincia; por sexo y edad; de particulares con dificultad o limitación permanente, por tipo de dificultad; condiciones de salud; por tipo de cobertura de salud; por percepción de jubilación y pensión; particulares nacidos en el extranjero; por tenencia de baño; según combustible utilizado principalmente para cocinar; entre otras, consultadas el 8 de mayo de 2014 en la dirección electrónica: http://www.censo2010.indec.gov.ar/resultadosdefinitivos_totalpais.asp

Gráfica 22
Viviendas habitadas por tipo



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina.

El Instituto presenta datos acerca del espacio de las viviendas, si son privadas o independientes y los demás atributos físicos que plantean la posibilidad de responder a las necesidades de sus habitantes. En consideración de lo anterior, se clasificaron los inmuebles censados en 4 grupos, conforme al estado en el que se encontraban (Gobierno de Argentina, 2015):

- a) el 61.6% con calidad I: en condiciones materiales satisfactorias;
- b) el 34.2% con calidad II y III: viviendas recuperables que deben ser modificadas, ampliadas o reparadas, y
- c) el 4.2% con calidad IV: viviendas irrecuperables que necesitan ser reemplazadas.

Aunado a lo anterior, es relevante considerar los servicios públicos a los que tienen acceso los hogares. Al respecto, se sabe que para 2010, el 83.9% de las viviendas contaban con acceso a la red de abastecimiento de agua; asimismo, el 77.8% tenían acceso a un sistema de desagüe adecuado.

a. Legislación

Argentina reformó su constitución en 1994 para incorporar las disposiciones de derecho internacional bajo un desarrollo progresivo y una mayor aplicabilidad del mismo. Su sistema de fuentes del derecho fue alterado, al conceder una mayor jerarquía al derecho internacional sobre el doméstico. En consecuencia, la configuración del sistema de protección y garantías de los derechos humanos en Argentina, es más amplio al disponer la aplicación judicial directa tanto de los tratados internacionales como de otros instrumentos internacionales (opiniones consultivas, resoluciones de organismos especializados, entre otras) (Barajas, 1991).

Argentina les otorga un carácter infra constitucional y supralocal a los tratados internacionales en materia de derechos humanos; al considerarlos por debajo de la constitución, pero por encima de las leyes, por lo que cualquier ordenamiento que menoscabe estos derechos, será inaplicable frente a un conflicto de normas de esta naturaleza.

Ahora bien, relativo a la vivienda, la constitución argentina dispone en su artículo 14 bis que: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá [...] la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Cabe mencionar que el derecho a la vivienda había sido reconocido como una prerrogativa más del trabajador desde la constitución argentina de 1949 (Banzas y Fernández, 2007), por lo que no es un elemento totalmente nuevo en las reformas de 1994.

En la Constitución existe la obligación del Estado argentino de proveer una vivienda con las condiciones materiales mínimas necesarias para llevar una vida autónoma

y adecuada. Asimismo, el Estado protege el principio de autonomía individual, bajo el cual todas las personas deben estar en posibilidades de materializar el plan de vida que hayan escogido, lo cual se verá impulsado por los deberes positivos del Estado para la inclusión social (Barajas, 1991).

La primera Ley que reguló el sector habitacional en Argentina fue promulgada en 1905, pero no fue sino hasta 1915 con la Ley Nacional de Viviendas Baratas o Ley Cafferata, cuando se especifican las obligaciones gubernamentales respecto al derecho a la vivienda, al establecer como deber estatal el darle al obrero, empleado y hombres de escasos recursos de una vivienda, dándoles un alquiler barato y con opción a adquirirla. Aunado a ello, la ley determina la creación de la Comisión Nacional de Viviendas Baratas, la cual se encargaba de la revisión del cumplimiento de las características constructivas, normas de ventilación e iluminación y de las condiciones generales de los inmuebles (Saettone, 2002).

Otra medida implementada fue la habilitación de mayores espacios para viviendas; de tal modo que a mitad de la década de los cuarenta, se emitió la Ley de Propiedad Horizontal. En virtud de dicho ordenamiento, se permitió la construcción horizontal en áreas urbanas centrales. A la par, el Banco Hipotecario Nacional cobró gran relevancia al financiar estos y otros proyectos de construcción, enfocados especialmente a los sectores medios (Banzas y Fernández, 2007).

Actualmente las normas que reglamentan la implementación del derecho a una vivienda adecuada son las siguientes (Gobierno de Argentina, 2014c):

- a) Ley Nº 21.581 acerca del Régimen de Financiamiento del Fondo nacional de la Vivienda, que crea los Institutos Provinciales de Vivienda;
- b) Ley Nº 23.966 que modifica la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda;
- c) Ley Nº 24.130, la cual contiene el acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, que delimita las responsabilidades exclusivas de los Organismos Ejecutores de cada Jurisdicción Provincial;

- d) Ley N° 24.464 que crea el Sistema Nacional de la Vivienda. Fondo Nacional de la Vivienda, el Consejo Nacional de la Vivienda, entes jurisdiccionales, el Sistema de créditos, así como la regulación de las carteras hipotecarias;
- e) Ley N° 25.570 que ratifica el "Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos";
- f) Decreto N° 2.483/1993, que crea la Comisión Revisora Régimen Fondo para la Vivienda; y,
- g) Decreto N° 518/98 que aprueba las disposiciones sobre el Impuesto sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural y sus modificaciones.

b. Política Pública

La parte institucional encargada de la implementación, promoción y protección del derecho a una vivienda adecuada corresponde al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, a través de la Secretaría de Obras públicas. A su vez, esta entidad ha delegado en la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la tarea de desarrollar, aplicar y evaluar las acciones de gobierno dirigidas al ejercicio efectivo de este derecho humano (Gobierno de Argentina, 2014d).

Ahora bien, el gobierno federal ha desarrollado programas específicos con el fin de contribuir a “la disminución del déficit habitacional existente en el país, facilitando el acceso a una vivienda digna y a diferentes soluciones de infraestructura básica, para lograr una mejor calidad de vida. De esta manera, mediante los programas: FedReactivación (Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI); FedSolidaridad (Programa Federal de Solidaridad Habitacional); FedConstrucción (Programa Federal de Construcción de Viviendas); FedMejor Vivir (Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas: Mejor vivir), se trabaja en conjunto con organizaciones comunitarias, cooperativas y demás instituciones involucradas con el sector, para su mejora. Cabe mencionar que los siguientes programas también contribuyen a dicho propósito: FedEmergencia (programa Federal de Emergencia

Habitacional); PromHib (Programa Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica); PROSOFA (Programa de Desarrollo Social en área Fronterizas); Rosario Habitat (programa integral de recuperación de asentamientos irregulares); y, PROMEB (Programa Mejoramiento de Barrios) (Gobierno de Argentina, 2014e).

La estrategia en política pública de mayor relevancia que el Estado argentino ha adoptado, corresponde al Programa Federal de Construcción de Viviendas, diseñado para sacar el mayor provecho del superávit fiscal y destinar esos recursos al financiamiento de viviendas. Asimismo, se apostó por la coordinación entre las distintas autoridades competentes a través de la celebración de convenios entre el Ministerio de Planificación Federal y los municipios. En este esquema de cooperación, el gobierno provincial asumió un papel de intermediario para facilitar las gestiones entre las localidades y la federación (Rodríguez, 2012).

Por ejemplo, en la provincia de Buenos Aires, se instrumentó este programa a través del subprograma federal específico de Construcción de vivienda en municipios. De esta manera, el Instituto de vivienda local, llevó a cabo a través de los planes “Tierra y Proyecto urbano”, las gestiones necesarias para su implementación; para 2008 se había alcanzado el 75% de su implementación, con la construcción de 19 981 inmuebles (Rodríguez, 2012).

Otro instrumento de planeación pública que ha tenido buenos resultados es el Programa Federal de Emergencia Habitacional, conocido como “Techo y Trabajo”. Mediante este plan, se construyeron viviendas nuevas con la participación de cooperativas de trabajo y los Ministerios de Planificación Federal, Desarrollo Social y Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Tal fue el impacto de este programa que el modelo fue repetido mediante convenios de adhesión entre el Ministerio de Planificación, los Estados Provinciales y los municipios. De esta manera, el plan se complementó a nivel local, dado que el financiamiento fue proveído desde el déficit fiscal; mientras que la organización de la ubicación de los proyectos se asignó a cada municipio. Asimismo, se contó con el apoyo de organizaciones sociales que

proporcionaban terrenos vacíos para la construcción de inmuebles (Rodríguez, 2012).

A partir de la década de los ochenta, prevalecían en la economía argentina, altas tasas de inflación e intereses; lo cual limitaron el desarrollo de la industria inmobiliaria; con lo que se incrementó el déficit habitacional. A pesar de esta crisis social, en la siguiente década, las políticas públicas se alinearon a la política económica, el neoliberalismo; por lo que se alejaron de la responsabilidad compartida del Estado y la solidaridad social, para darle paso al libre mercado. Durante esta época, conocida como de “convertibilidad”, el financiamiento hipotecario aumentó apresuradamente (Banzas y Fernández, 2007).

A pesar del aumento cualitativo en los créditos hipotecarios otorgados, también se tiene que durante la época de la convertibilidad, la tasa media de indigencia y pobreza en hogares se incrementó de forma notable. Debe de considerarse que el sector de población calificado como sujeto de crédito eran aquellos con recursos propios suficientes para cubrir la diferencia del costo de la vivienda en adquisición y con capacidad de pago. En consecuencia, grandes sectores quedaban fuera de estos criterios y eran obligados a acudir a otras fuentes de financiamiento como empresas mutuales y desarrolladores inmobiliarios, entre otros, los cuales podían inflar los precios o pactar condiciones poco favorecedoras para los deudores (Banzas y Fernández, 2007).

Otra característica relevante del sistema financiero argentino es la paulatina concentración en el otorgamiento de créditos; lo anterior, debido a que en los últimos treinta años se ha venido reduciendo el número de entidades financieras en el país. Asimismo, 15 de las entidades prevalecientes se han especializado y acaparado el 90% del mercado (Banzas y Fernández, 2007).

Tras la convertibilidad, la economía sufrió una grave crisis, que trajo la caída en el PIB de 15.6% y un gran retroceso en el sistema de financiamiento. En

consecuencia, entre los años 2002 y 2003 el valor de las propiedades cayó. Entre los remedios adoptados, se implementaron medidas para dar impulso al sector inmobiliario; entre ellos: (a) la ampliación del plazo de los financiamientos; (b) la imposición de tasas fijas, variables y combinadas solamente de un dígito; y, (c) la ampliación del porcentaje financiado en relación al valor real de la propiedad (Banzas y Fernández, 2007).

A pesar de estas medidas, no se logró llegar a los sectores de población que más necesitaban de crédito, ya que seguían sin cumplir con los criterios para su otorgamiento. Al contrario, ante el aumento del flujo financiero, hubo un alza de precios, la cual a la par de la especulación comercial, dio como resultado no solo la inflación de precios de venta sino también de alquileres de todo tipo de inmuebles (Banzas y Fernández, 2007).

Como parte de las estrategias planteadas para hacer frente a la falta de financiamiento, en 1995 surgió el Sistema Federal de Vivienda, con la publicación de la Ley Nacional No. 24.646 en 1995. Este sistema se creó con el fin de posibilitar el acceso a la vivienda digna de forma rápida y eficiente a la población de bajos recursos. Para ello, se estableció la participación conjunta de la FONAVI para la aportación de financiamiento y a los Organismos Ejecutores Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, así como al Consejo Nacional de Vivienda para la gestión de los proyectos financiados. De esta manera, a través de los programas de Créditos Hipotecarios, Créditos Mi Hogar y Transferencia de Inmuebles, se ha laborado en beneficio de la población (Gobierno de Argentina, 2014f).

c. Diagnóstico

A pesar de las medidas positivas adoptadas por el Estado argentino, se pueden señalar algunas fallas en su operación. De esta manera, se tiene que el Estado ha realizado algunas reformas en la legislación del mercado inmobiliario; que han facilitado las condiciones para llevar a cabo desalojos; sin que se prevean medidas

para garantizar el derecho de las personas a una vivienda adecuada. Tal es el caso de la Ley 19/2009 y la 37/2011 (Rodríguez, 2009).

Por otra parte, en el tema de política pública, el gobierno federal tuvo el desacierto de cerrar el Programa “Techo y Trabajo” en 2007, a pesar de los buenos resultados obtenidos y del esquema de cooperación entre niveles de gobierno y sector público generado (Gobierno de Argentina, 2014f).

Algunas de las consecuencias negativas provocadas por estas decisiones gubernamentales se han visto reflejadas en querellas judiciales, en las que los afectados han exigido el cumplimiento de su derecho a la vivienda adecuada. Argentina no solo constituye un ejemplo de legislación progresiva al haber incorporado desde 1994 a su régimen jurídico los tratados internacionales en el mismo nivel jerárquico que su constitución en materia de derechos humanos, sino también porque les ha otorgado plena dimensión justiciable.

Por ejemplo, en el caso contra el Municipio de Rawson (Banzas, 2007a), se discutió el acceso efectivo a una vivienda. En 2007 la asesora de familia e incapaces de la ciudad de Rawson promovió un amparo en contra del municipio por no garantizar el acceso a una vivienda digna a tres menores de edad. En la demanda, exigía que se les otorgara el goce efectivo de un inmueble en condiciones habitables, así como la incorporación de los niños a programas de asistencia alimentaria y sanitaria. El juez determinó que el municipio de Rawson debía proveer a la familia demandante, de una vivienda adecuada.

Otro ejemplo es el caso contra la Provincia de Buenos Aires en el que se trató el principio de progresividad en la protección de los derechos humanos (Banzas, 2007b). En este caso se presentó en 2007 al interpuso un amparo en contra de la administración federal, bajo la pretensión de incluir a dos menores de edad en un programa de emergencia habitacional. Lo anterior debido a que a raíz del fallecimiento del padre de familia, la madre y los hijos habían pasado por dificultades

para su subsistencia, por lo que solicitaron su inscripción al programa de Atención a Familias sin Techo, establecido mediante Decreto 690/GCBA/06. Sin embargo, al llegar el término del programa debido al agotamiento de los recursos asignados al mismo, le fue retirada la ayuda monetaria a todos sus beneficiarios.

A pesar de que en primera instancia la jueza ordenó integrar a la familia a un programa de emergencia habitacional debido a que cumplía con los criterios de necesidad establecidos, la provincia de Buenos Aires apeló la decisión. En el recurso, la administración alegó que el poder judicial había invadido su competencia al ordenar asignar el subsidio a la familia sin que se hubiese acreditado en autos el peligro que corrían las personas con la demora o falta de pago. Sin embargo, debido a la situación de calle en la que se encontraba la familia, el tribunal revisor determinó que la situación de peligro se encontraba más que acreditada y que los juzgadores tenían competencia al respecto, debido a la inminente vulneración de un derecho humano y más aún, el bienestar de menores de edad. El tribunal basó su decisión en el principio de no regresividad de los derechos humanos, el cual en el caso concreto, dispone que el subsidio no puede ser retirado en tanto la situación de pobreza o déficit habitacional que originó en primer lugar su asignación no haya cesado. Lo anterior, debido a que se regresaría un estado de mayor vulneración a los hasta entonces beneficiarios. La obligación de protección y promoción de los derechos de las personas implica la realización de acciones positivas para el incremento en el ejercicio de los derechos y no así su degradación (Banzas, 2007).

En el caso contra el Municipio de Zárate, se discutió el principio de autonomía individual. Este asunto inicio cuando una familia demandó al municipio de Zárate tanto por la contaminación ambiental sufrida en su entorno como por los daños sufridos en su vivienda, de tal magnitud que los llevaron a su abandono de la vivienda. Al respecto, el Juzgado Contencioso y Administrativo que conoció del caso señaló que el derecho a la vivienda adecuada se interpreta bajo la pauta del principio de autonomía individual previsto en el artículo 19 constitucional. Esto debido a que la vivienda era una de las condiciones básicas que todo individuo debe

gozar para contar con la libertad de elegir y materializar su propio plan de vida, por lo que se obliga al Estado a realizar acciones positivas que garanticen su inclusión social y goce de derechos humanos. En el caso concreto, se determinó que debido a la emergencia provocada por las precarias condiciones de salubridad del ambiente, la administración pública no solo tenía la obligación de saneamiento, sino también de garantizar a la familia el goce de una vivienda adecuada, conforme a las características y necesidades de su núcleo (Banzas, 2007c).

d. Buenas Prácticas

El sistema normativo argentino ha logrado consolidar la regulación en materia de vivienda mediante la emisión de normas precisas para el sector, como el Código de Planeamiento Urbano y el Código de Edificación, así como la implementación de requisitos y procedimientos claros como controles, estudios de impacto ambiental para obras de escala, desarrollo de audiencias públicas; así como la intervención del Poder Judicial en caso de conflicto (Rodríguez, 2009).

Uno de los mayores aciertos logrados por el ordenamiento jurídico argentino es la configuración del sistema de protección de derechos sociales, en el que existen medios judiciales idóneos para su exigibilidad. En este sentido, se rompe el paradigma que considera estos derechos como meras disposiciones programáticas sin fuerza vinculatoria práctica para las administraciones locales. Al contrario, a partir de argumentos reforzados bajo los principios de progresividad, protección de la persona, del menor y de autonomía individual, los tribunales argentinos han emitido sentencias que ordenan al Estado tomar acciones positivas inmediatas que garanticen el acceso a una vivienda adecuada a las familias.

Una ventaja para la administración pública argentina, ha sido la participación social activa. Ejemplo de ello se tiene en la operación del Programa “Techo y Trabajo” en el que organizaciones sociales se involucraron en la organización de ubicación para la ejecución de proyectos en los municipios. Otra demostración de esta participación

se evidencia con la aparición de grupos de autogestión. Tanto la autogestión como la participación social no solo genera un factor de ayuda e impulso de las acciones gubernamentales, sino que también provee de una visión de desarrollo integral, enfocado al derecho a la vivienda (Rodríguez, 2009). Lo anterior debido a que no se está velando por intereses particulares sino que se tiene un enfoque comunitario al planear y realizar los proyectos.

2.2 Uruguay

Este país cuenta con una superficie total de 175,016 km y una población aproximada de 3,286,314 conforme al último censo realizado en 2011 por el Instituto Nacional de Estadística de Uruguay (Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay, 2015). La mayor parte de la población se concentra en las ciudades con un 80%, y específicamente el 35% se ubica en Montevideo, la capital del Estado (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011). Asimismo, el promedio de habitantes por vivienda es de 3 personas (Chiaccio, Rosa y Moriana Hernández, 2007).

Otro aspecto relevante se relaciona con la tenencia de las viviendas, de las cuales el 60% son propiedad de sus habitantes, el 12% la renta y el restante 28% se considera como ocupada. Dentro de esta última categoría, se incluyen aquellas que han sido invadidas de manera ilegal, las cuales constituyen el 13%; asimismo existen casos en que a pesar de tener la propiedad legal del inmueble, este fue construido en suelo ajeno (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

En cuanto a la calidad de los materiales con que se construyeron las viviendas, conforme a la Encuesta Nacional de Habitaciones Ampliadas en Uruguay, el 57.9% utilizó materiales de buena calidad, el 33.9% de mediana y el 8.3% de baja. Asimismo, es relevante considerar dentro del déficit cualitativo de las viviendas, su conexión a servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad. De manera general, Uruguay ha cumplido en un 82% al proveer estos servicios; inclusive en relación a la electricidad, solamente el 1% aún no cuenta con el servicio. Por su

parte, el 8% no cuenta con saneamiento y agua potable (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

Dentro del sector, el Banco Hipotecario de Uruguay (BHU) fue creado en 1996 y cubría el 80% del mercado hipotecario; sin embargo su participación disminuyó a raíz de la crisis financiera de 2002 y hasta 2009 pudo recuperarse. Como respuesta a la crisis, en 2010, se decretó una situación habitacional de emergencia y se creó el programa “Juntos”; mediante fondos públicos y privados se incrementó el presupuesto del sector y se destinaron aproximadamente 1.3 billones de dólares a la población en situaciones vulnerables. Adicionalmente, se decidió enfocar el 30% de los recursos durante los cinco años siguientes, en dos grupos principalmente, jóvenes y mujeres. De esta manera, se otorgaron subsidios a la renta con opción a compra principalmente, para que estos grupos tuvieran una solución habitacional (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

Actualmente el BHU otorga créditos con base en una Unidad Reajutable (UR), la cual fue creada para dar certeza sobre el monto de los créditos otorgados, así como de los gastos generados para los beneficiarios. Mediante la Ley 13.728 estableció su valor en \$1000, mismo que ha sido reajustado anualmente a partir del Índice Medio de Salarios elaborado por el Instituto Nacional de Estadísticas (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

A raíz de dicha crisis, se formaron asentamientos irregulares por todo el país; principalmente se concentraron en Montevideo, donde alcanzan el 11.4% de las viviendas. En contraste, en las zonas rurales del país este fenómeno se presenta en una proporción del 2.3%. Aunado al problema de la informalidad por sí mismo, dentro de estas concentraciones se encuentra un alto nivel de hacinamiento, una pobre calidad en los materiales de construcción, la falta de servicios básicos y altos niveles de pobreza (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

A la par de la concentración de asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades, se abandonaron barrios dentro de las ciudades, ya que las personas no podían costear más su alojamiento. A pesar de que estas localidades contaban con servicios básicos y una mejor ubicación fueron relegadas. A pesar de que la situación general del país durante este fenómeno, década de los noventa, fue de crecimiento, en particular para el estrato social bajo enfrentó estos problemas de segregación residencial, bajo nivel de empleo, falta de educación y explosión demográfica (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

Montevideo, como se mencionó es la mayor de las ciudades uruguayas y es considerada como un modelo de ciudad emergente dentro de la región. Dentro de las estrategias planteadas por el gobierno local se encuentra la de impulsar el desarrollo de la ciudad de manera sostenible. Entre los proyectos específicos se encuentra la reurbanización de zonas marginadas y la entrega de viviendas nuevas (Banco Interamericano de Desarrollo, 2012).

Conforme a lo mencionado, Uruguay salió de un sistema liberal en el mercado habitacional en el que la iniciativa privada y el BHU controlaban el financiamiento del sector, al acontecer una crisis financiera en 2002. Por lo que el Estado optó como respuesta recuperar un papel más activo e impulsar la participación social dentro de los proyectos de vivienda (Magri, 2013). A partir de este nuevo esquema, se analizarán las acciones emprendidas.

a. Legislación.

En la Constitución de 1934, Uruguay incorpora a su constitución el derecho a la vivienda en su artículo 44, el cual otorgaba este derecho a los obreros. Sin embargo, hoy en día este derecho es reconocido de manera universal, tal como lo señala el artículo 45.⁸⁰

⁸⁰ Artículo 45 de la Constitución Uruguaya.- Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin.

El enfoque dado por la constitución uruguaya no solamente reconoce el derecho de toda persona a una vivienda, sino que también impone dos características importantes, su higiene y que sea accesible. A su vez, impone al Estado el deber de promover la inversión privada en el sector como medio para conseguir el ejercicio universal de este derecho.

Para ello, a través de la Ley 13.728 la cámara de representantes uruguaya reguló las condiciones de la vivienda, su promoción en el mercado y creó el Plan Nacional de Vivienda. Este último representa el instrumento de política pública mediante el cual el gobierno establecerá las prioridades para el sector y las estrategias para su consecución. Asimismo, la Ley 18.795 se creó para promover el Acceso a la vivienda de interés social, a través de sus esquemas de financiamiento por instituciones públicas y privadas (Yglesias, 2015).

Además de ello, la constitución establece un marco integral de protección para la persona en relación a la vivienda. En este sentido, los artículos 7 y 32 reconocen el derecho a la propiedad dentro de los límites del interés social. Por su parte los artículos 40 y 49 establecen el derecho a la estabilidad y bien de la familia respectivamente. Mientras que el artículo 47 determina la obligación de procurar un medio ambiente sano. Además, prestaciones como la salud y la educación (artículos 41 y 44), ayudan a complementar la construcción de un entorno sano con las condiciones necesarias para el desarrollo personal y familiar (Yglesias, 2015).

b. Política Pública

Por la parte institucional, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), junto a la dirección Nacional de Vivienda, se encarga de diseñar e implementar la política habitacional del país, la cual tendrá como objetivos principales: (a) que la vivienda existente se encuentre en buenas condiciones; (b) que se genere nueva vivienda; y, (c) que la población vulnerable acceda a la

vivienda y se le garanticen los medios para conservarla (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

A partir de planes quinquenales el Ministerio formula e implementan la política pública habitacional. Tras establecer los objetivos y metas estrategias, la Agencia Nacional de Vivienda, creada por ley en 2007, se encarga de concretar, llevar a cabo acciones específicas y ejercer el presupuesto de la materia (Agencia Nacional de Vivienda, 2015a). Además, promueve la participación de los particulares en el sector, a través de instrumentos financieros. Además, los programas de financiamiento para la adquisición se enfocan en aquellas familias que no cuentan con la propiedad de algún terreno o inmueble, por lo que tienen un alto grado de necesidad de acceder a una vivienda. Por ende, el Gobierno otorga créditos para la adquisición de inmuebles sociales (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

Asimismo, existe un programa para la Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). La oficina de Planeación y Presupuesto se encarga de identificar asentamientos irregulares para su incorporación al programa y con ello lograr su integración y regularización. Esta transformación se realiza de manera coordinada con el MVOTMA, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el Ministerio de Desarrollo Social y las autoridades locales; con el fin de atender todas las necesidades básicas de sus habitantes (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

Dentro de las acciones emprendidas se encuentra el Programa de Rehabilitación Urbano Habitacional, el cual abarca 25 asentamientos irregulares en la periferia de Montevideo y 72 más dentro de la misma ciudad. Mediante la participación de los organismos antes mencionados, el proyecto planea renovar no solo las viviendas dentro de los perímetros establecidos, sino también su entorno. De esta manera, se construirán vías de comunicación, paradas para medios de transporte, conexiones para servicios básicos como saneamiento y electricidad. De igual modo, se planea la puesta en marcha de diversas estrategias para la integración social (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011).

Por otra parte, otro de los programas impulsados por la Agencia Nacional de Vivienda (2015a) corresponde al de Recuperación urbana y social, cuyo principal objetivo es intervenir los inmuebles abandonados y recuperar su habitabilidad. Hasta el momento, este proyecto ha recuperado 15 edificios abandonados y ha canalizado su ayuda a la población de bajos recursos inscrita en los sorteos, así como de las viviendas entregadas. Además del trabajo directo en los inmuebles, este programa también reconstruye, en caso de ser necesario, su entorno, con el fin de eliminar las razones de su abandono. Cabe mencionar que en 2004 se contabilizaron 87000 viviendas vacías en buenas condiciones, las cuales eran potencialmente habitables (Chiaccio y Hernández 2007).

Además de los programas descritos, el Banco Hipotecario de Uruguay financia proyectos habitacionales de manera general (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011). Adicionalmente, el Banco de Previsión Social se encarga de financiar programas dirigidos a la población inactiva con necesidades de vivienda, pensionados y retirados. Con este propósito, realiza un trabajo coordinado con la MVOTMA para ubicar esta población en los proyectos habitacionales más aptos para ellos.

Parte de la razón para impulsar proyectos de recuperación de inmuebles y recuperación de barrios, surge a raíz de los análisis costo- beneficio de la generación de nuevas viviendas. Ante los costos que implica la construcción de nuevos inmuebles en suelo disponible, se decide remodelar aquellos espacios que cuenta con el equipo mínimo para una buena calidad de vida de sus habitantes (Yglesias, 2015).

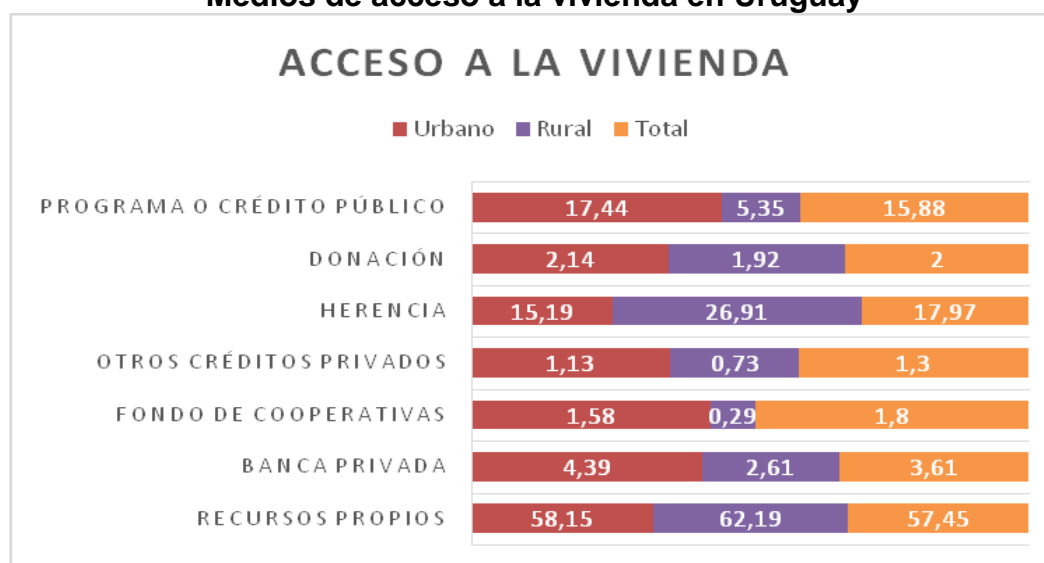
Otro actor relevante en la escena habitacional uruguaya lo constituye la Comisión Honorario Pro Erradicación de la Vivienda Rural e Insalubre (MEVIR), a través de la cual se otorgan subsidios para la construcción y reparación de viviendas en el área rural a familias con ingresos por debajo de la línea de pobreza (Aristondo, 2005).

Derivado de lo anterior se tiene que los organismos y mecanismos mencionados (MVOTMA, ANV, BHU, MEVIR Y PIAI) constituyen el Sistema Público de Vivienda en Uruguay (Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, 2015), a través del cual se busca ofrecer soluciones habitacionales a la población que lo necesita.

c. Diagnóstico

Uno de los mayores problemas en la implementación de una política pública se relaciona con el efectivo acceso de la población objetivo a los beneficios que ofrecen. En este sentido, a pesar de tener un buen diseño y recursos suficientes, no se alcanzan los resultados esperados. Conforme a la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA, 2006) se detectó que solamente el 15.88% de las adquisiciones de vivienda se realizaban con el apoyo de programas públicos, mientras que al otro extremo se tenía 57.45% de operaciones realizadas con recursos propios. A continuación se muestran más detalles de este gasto, incluyendo datos sobre zonas urbanas y zonas rurales:

Gráfica 23
Medios de acceso a la vivienda en Uruguay



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del ENHA, 2006.

Dentro del problema señalado y conforme a los datos presentados, se deriva que el problema se presenta en mayor medida en zonas rurales, las cuales también corresponden a un mayor nivel de vulnerabilidad. Al respecto se han detectado dos problemas principalmente: (a) el criterio de elegibilidad y (b) el alcance de la información sobre los programas.

Conforme a los estudios realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo, es necesario revisar que dichos criterios no limiten el acceso de la población que realmente necesitan los subsidios. Asimismo, se ha señalado la importancia de fortalecer la comunicación con áreas rurales alejadas, con el fin de promover el acceso a los apoyos gubernamentales (Garabato y Ramada-Sarasola, 2011). Lo anterior es de gran relevancia dado que a pesar de que Uruguay cuenta, con un alto grado de cumplimiento del derecho a la vivienda adecuada, gracias a sus programas sociales y a las medidas implementadas ante la crisis financiera de 2002, no se ha logrado atender a toda la población en situación de vulnerabilidad. De modo tal que para aumentar su eficiencia es necesario la revisión del enfoque de los programas sociales, facilitar de su acceso y su debida promoción.

Una de las estrategias para reactivar la economía fue el impulso de la construcción de proyectos habitacionales por constructores privados con el apoyo financiero del BHU. Además el banco mantenía la supervisión sobre las ventas realizadas. A pesar de que esta alianza fue muy productiva, el resultado no fue el esperado, ya que su principal problema residía por una parte en el incumplimiento de pago de los beneficiarios y por otra, de su consecuente desalojo. Al entregarse el inmueble se consideraba a la persona como promitente comprador pero no se le hacía entrega de ningún otro título y la escrituración quedaba pendiente; de este modo el banco podía recuperar el inmueble sin ningún procedimiento de por medio. Así, si bien bajo este esquema de apoyo financiero a desarrolladores privados se entregaron gran cantidad de viviendas, el beneficio era fácilmente confiscado (Gandelman y Gandelman, 2004).

d. Buenas prácticas

Los resultados óptimos alcanzados por Uruguay en materia de vivienda, se deben en gran parte a la adopción de medidas concretas en respuesta a la crisis financiera que sufrió el país durante 2001 y 2002. En este sentido, la declaración de una situación de emergencia para el sector, más allá de ser alarmista, ayudó a la focalización de esfuerzos en beneficio de la población vulnerable. Entre los principales beneficiarios se encuentran los jóvenes en general y particularmente las mujeres jefas de hogar.

Otro de los principales aciertos del actual diseño de la política pública habitacional uruguaya se refiere a su diversificación. Los programas se engloban de manera general en cuatro categorías: compra, construcción, alquiler y refacción; en virtud de lo cual se abarcan diversas necesidades de la población, desde la falta de una vivienda, hasta su mantenimiento. Asimismo, se incluyen apoyos para el impulso del mercado de renta en el país, lo cual amplía las posibilidades de acceso a un inmueble a personas de bajos recursos o con un alto grado de movilidad.

Por otra parte, programas especiales como el de Recuperación Urbana han alcanzado óptimos resultados. Ejemplo de ello es su última fase, en la que se reporta la entrega de 40 viviendas reacondicionadas a familias de bajos recursos bajo un esquema de financiamiento a largo plazo y cuotas conforme a sus posibilidades de pago (Agencia Nacional de vivienda, 2015b). Como resultado del abandono de inmuebles dentro de las ciudades, debido a las malas condiciones económicas de las familias, existían zonas desaprovechadas que contaban con servicios básicos de agua y electricidad. De esta manera, la generación de este programa fue un gran avance para la recuperación de estos espacios y su reasignación, pero cuya base descansa en estudios sociales y económicos de sus beneficiarios, con el fin de determinar sus necesidades y con ello prevenir su abandono de nueva cuenta.

Ahora bien, en el plano legislativo representa un gran acierto reconocer el derecho a la vivienda a toda persona y no limitarlo a la familia. Aunque cabe señalar que conforme a la evolución de la legislación uruguaya, este concepto ha evolucionado dentro de su código civil, para romper con el paradigma de familia tradicional y aceptar nuevas formas de organización social (Yglesias, 2015).

Capítulo V.

Una propuesta de mejora para la implementación del derecho a la vivienda en México.

La obligación de promover, proteger y garantizar los derechos humanos derivado tanto de instrumentos nacionales como internacionales, como se señaló anteriormente, no se cumple con el simple reconocimiento de los mismos por parte de los Estados dentro de su orden normativo. Al respecto, es de resaltar que la vinculatoriedad de estos derechos dispone la ejecución de acciones tanto negativas -con el fin de no interferir en su ejercicio-, como positivas -al proveer de las condiciones necesarias para su efectivo goce -.

En esta tesitura, el Relator Especial de la ONU sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado ha resaltado la importancia de mantener una vigilancia constante sobre la implementación de este derecho humano. Para ello, mediante la resolución A/HRC/4/18 de 2007 dio a conocer una serie de indicadores que pueden ser utilizados como forma de medición del cumplimiento de las obligaciones de los Estados.

A mayor detalle, el Relator dividió dichos indicadores en las tres categorías siguientes:

1. Indicadores estructurales

Se refieren a la existencia de un marco normativo nacional que proteja el derecho a la vivienda adecuada; así como a la ratificación de instrumentos jurídicos internacionales de protección de derechos humanos.

2. Indicadores de proceso.

Son el resultado del proceso de rendición de cuentas o control administrativo de los procesos de implementación del derecho. Asimismo, se complementan con la

existencia de los medios de impugnación necesarios para conocer y poner fin a casos de violación del derecho.

3. Indicadores de resultado.

Son el reflejo de los logros alcanzados por las estrategias de implementación adoptadas por los Estados.

Cuadro 17
Indicadores de la implementación del derecho a la vivienda, ONU.

Indicadores					
Estructurales	Marco Normativo	Reconocimiento en la norma de mayor jerarquía	Legislación secundaria	Reglamentación y disposiciones particulares acerca del ejercicio del derecho	Participación Social Investigación Académica Formación de asociaciones y grupos de especialistas y de apoyo.
	Marco institucional	Asignación de Competencias	Organismos y Entidades Niveles de gobierno	Políticas Públicas Medios de cooperación y coordinación	
De Proceso	Gasto público destinado a la realización del derecho.			Medios jurisdiccionales para su exigibilidad	Medios de control no jurisdiccionales
De Resultado	Información estadística sobre el ejercicio efectivo del derecho.				

Cabe mencionar que la sociedad civil no solo se ha colocado en una posición de exigencia de bienes y servicios para con el Estado, sino que ha adoptado un papel activo en la implementación de los derechos humanos. En este sentido, a través del fomento del desarrollo del contenido de los derechos y sus implicaciones, ha

aportado información para la construcción de estrategias para su mejor realización. Asimismo, a través de su organización han llamado la atención de las autoridades competentes hacia aquellos sectores o ámbitos que requieren mayores apoyos debido a su situación de alta vulnerabilidad.

Ahora bien, una vez revisadas tanto las condiciones habitacionales en México, como el marco de protección y promoción del derecho humano a la vivienda en el país, se pueden identificar los principales problemas en su implementación. De modo tal que a partir de este análisis, así como de la información recabada del estudio comparado de otros sistemas jurídicos –España, Reino Unido y Argentina-, se cuentan con los elementos necesarios para elaborar una propuesta de mejora en la realización efectiva del derecho referido.

1. Indicadores Estructurales

A continuación se detallarán los elementos con que México mide la efectividad de su implementación del derecho a la vivienda respecto a los indicadores estructurales señalados en la resolución A/HCR/4/18 del Relator Especial de la ONU.

1.1. Revisión Normativa

El Estado mexicano cumple con la obligación primordial de reconocer el derecho humano a la vivienda, a través de su inclusión en su norma fundamental. De esta manera, mediante el párrafo séptimo del artículo 4 constitucional, se establece el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

A su vez, mediante la expedición de una ley secundaria específica –Ley de Vivienda-, se determinan los lineamientos generales que el Estado deberá seguir en la tarea de la implementación de este derecho, bajo criterios de inclusión social y equidad. Más aún, la legislación secundaria se conforma por diversas leyes que regulan tanto la construcción de inmuebles, clasificación del suelo, como los

procedimientos y requisitos necesarios para el otorgamiento de subsidios y apoyos gubernamentales que faciliten el acceso a la vivienda.

Asimismo, el Estado ha ratificado los diversos tratados internacionales que amparan el derecho humano a la vivienda, con lo cual se obliga a nivel internacional a cumplir con este derecho.

Cuadro 18
Marco Normativo de protección al Derecho a la vivienda en México

Marco Normativo	
Reconocimiento en la norma de mayor jerarquía	Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instrumentos internacionales	Declaración Universal de Derechos Humanos. Convención Americana sobre derechos humanos Carta de la Organización de Estados Americanos Protocolo de San Salvador Convención de Derechos del Niño Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los trabajadores migrantes y su familia.
Legislación secundaria	Ley de vivienda Ley Federal del Trabajo Ley General de Asentamientos Humanos. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Ley Orgánica de la Sociedad Hipotecaria Federal.
Reglamentación y disposiciones particulares acerca del ejercicio del derecho	Reglas de operación de programas sociales

Derivado de lo anterior, se tiene que México cumple con los lineamientos básicos de los indicadores estructurales relativos a la protección normativa del derecho a la vivienda adecuada. Lo anterior no solo por su reconocimiento expreso en la constitución mexicana, norma fundamental del orden jurídico.

Ahora bien, de la revisión de la legislación emitida por otros Estados en relación a la protección y promoción del derecho humano a la vivienda, se encontraron los siguientes aspectos como buenas prácticas, mismos que pueden ser adoptados en el sistema jurídico nacional:

a. *La titularidad de toda persona del derecho humano a la vivienda adecuada.*

La constitución mexicana reconoce como titular de este derecho, al grupo familiar, en este sentido en el párrafo séptimo de su artículo 4 se lee: “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.” Otros sistemas jurídicos aducen la titularidad de este derecho a la persona en sí misma; en tal sentido, España reconoce como sujeto de este derecho a “*todos los españoles.*” Cabe recordar que un derecho humano se concibe como universal; es decir, su titularidad corresponde a todo individuo por el simple hecho de ser humano, sin importar sus condiciones personales.

Más aún, es recomendable la modificación del párrafo séptimo del artículo 4 constitucional, con el fin de atribuir a “*toda persona*” este derecho, como medio de armonización legislativa y como precisión metodológica; ya que los demás derechos humanos contenidos en este numeral, son adjudicados de manera personal. A mayor detalle se transcribe a continuación la norma en comento:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. [Énfasis añadido]

Por otro lado, cabe considerar que, si bien tradicionalmente la política pública en materia de vivienda era diseñada con el objetivo de atender las necesidades de un núcleo de personas determinados, una familia, este modelo se ha visto sobrepasado por los cambios en las relaciones sociales que se han generado. De forma tal que hoy en día se debe interpretar en sentido amplio la concepción de familia como un grupo de personas relacionadas entre sí, que ocupan un mismo inmueble.⁸¹

Aunado a lo anterior, cabe señalar que, conforme a los movimientos sociales y la reinención de tradiciones, cada vez son más comunes los hogares mononucleares. En consecuencia, el derecho a la vivienda no debe estar limitada por conceptos preconcebidos, sino que es primordial que se reconozca a los individuos por sí mismos.

De esta manera, es recomendable la reforma constitucional del artículo transcrito, con el fin de armonizar los términos utilizados tanto en la misma constitución como en los tratados internacionales de la materia; así como su adaptación a la nueva realidad social que debe atender.

b. El reconocimiento de la función social de la propiedad.

España reconoce la relevancia de salvaguardar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos a toda su población; por ello se han establecido diversas medidas que faciliten esta tarea.

En el caso de la vivienda, además de reconocer de manera directa este derecho a todos los españoles, se incluyen límites específicos para prevenir su abuso en detrimento de otras personas. En este sentido, si bien se reconoce el derecho a la propiedad privada, a la par se dispone que su ejercicio se encuentra limitado por una función social. A mayor detalle, se transcribe el artículo 33 de la constitución española:

⁸¹ CASTAÑO MARTÍNEZ, María Soledad. "La Eficacia de la Política de la Vivienda en España". En *Revista de Economía ICE. Información Comercial Española*. Ministerio de Economía y Competitividad. Núm. 867, Julio-agosto, 2012. Pág. 9.

Artículo 33 Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.
La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.
Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.”

Al respecto, la sujeción de la propiedad privada a una función social no significa el menoscabo del patrimonio de los propietarios, ni la imposición de cargas excesivas; simplemente se busca fomentar el uso racional de los inmuebles.

Para mayor claridad, cabe revisar el ejemplo impuesto por la legislación de la Provincia de Cataluña, la cual reconoce esta función social de la vivienda, al determinar que sus instalaciones aportan los medios para satisfacer las necesidades básicas de sus habitantes. De esta manera, esta provincia establece un procedimiento administrativo por medio del que se llama a los propietarios de aquellos inmuebles que no cumplen con esta función social.

Ahora bien, incorporar este tipo de límites a la propiedad privada tiene dos beneficios inmediatos. El primero de ellos se relaciona con el combate de propiedades ociosas; en un panorama en el que existe déficit de vivienda, no es recomendable el desaprovechamiento de espacios que pueden ser utilizados con fines habitacionales. Asimismo, el otro extremo también se somete a vigilancia, ya que no solamente se sanciona el sub-uso de los inmuebles, sino también su sobre explotación. Lo anterior debido a que otra de las prácticas prohibidas por la Ley de Vivienda catalana es el hacinamiento.

El segundo de los beneficios corresponde a la implementación de incentivos para el mantenimiento continuo de las propiedades; ya que si un inmueble es denunciado por sus precarias condiciones de habitabilidad, el propietario será sujeto del mismo procedimiento administrativo. Cabe precisar que más que buscar la imposición de una sanción monetaria, se acuerda el remedio de la situación; lo anterior, mediante la celebración de convenios para llevar a cabo las obras necesarias para mejorar las condiciones del inmueble o la reubicación de sus habitantes, entre otras. En

caso de no contar con la cooperación de los dueños, se puede imponer una medida de mayor límite a su derecho, como la reserva por cinco años del uso y goce del inmueble al Estado, para destinarlo a una función plenamente social.

Ahora bien, el México establece en su artículo 27 constitucional, la propiedad privada y determina que podrá someterla a distintas modalidades conforme al interés público, mismo que para mayor precisión se precisa a continuación:

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Si bien la Carta Magna mexicana establece parámetros para la realización de obras en beneficio social (aprovechamiento de recursos naturales), así como la facultad de imponer ciertos límites a la propiedad privada, estas medidas son de alcance más limitado. En este sentido, la imposición concreta de algún tipo de modalidad a una propiedad, enfoca la acción estatal a dicha selección; mientras que al mandar de manera general que la propiedad privada deberá servir a una función social se implementa un control mucho más amplio.

Por lo anterior se hace la recomendación de incluir dentro de las limitaciones del ejercicio de la propiedad privada, su enfoque hacia una función social, tal como lo hace España; así como la adopción del modelo de procedimiento administrativo seguido en la provincia de Cataluña.

c. Medidas para mitigar la especulación comercial.

Al respecto, España establece en su artículo 47 constitucional como un deber del Estado no solo la regulación del uso del suelo, sino también su estricto control; esto se refiere a que las normas emitidas en esta materia deben guiarse por el interés general y con ello impedir la especulación. A mayor detalle, conforme a la ley 8/2007, se ordena que la valoración de un inmueble se realice conforme a sus condiciones reales y no así con las futuras; con lo cual se pretende mitigar la inflación de su precio a través de la especulación.

En esta tesitura, como ya se trató, la propiedad no solo reviste un valor patrimonial, sino que trae aparejada una responsabilidad social; por tanto, es recomendable la existencia de controles que permitan eliminar los factores que influyen negativamente en su uso. Así, al imponer contenciones las consecuencias de la especulación, los precios tendrán congruencia con lo realmente ofertado, con lo que se abre la posibilidad para que las personas inviertan de forma eficiente los recursos con los que cuentan.

Derivado de lo anterior, se concluye que la conformación de un cuerpo normativo eficiente, debe alejarse de la sobre regulación, sin que ello signifique la pérdida de dirección hacia el social para el sector. Por ende, la imposición de requisitos y medios de control debe estar encaminada a no obstaculizar la ejecución de obras, pero con la garantía del mantenimiento de la calidad. Ahora bien, a partir de lo anterior, se pueden resumir las siguientes propuestas para la modificación de la regulación de la vivienda en el Estado mexicano:

Cuadro 19
Propuestas de reforma en materia de vivienda

Tipo de reforma	
Constitucional	
Modificar los términos en que se reconoce la titularidad de este derecho humano, a “todas las personas”	Incluir la función social como límite a la propiedad privada
Legal	
Imponer medidas que mitiguen la especulación comercial del suelo.	

1.2 Revisión Institucional

El lenguaje de los derechos ha sido considerado excesivamente político y poco neutral. Muchos de los conceptos como la reducción de la pobreza, el desarrollo económico, la protección medioambiental, la participación social, la inclusión, el buen gobierno, la seguridad o la rendición de cuentas, se refieren a los mismos temas que en el campo de los derechos son descritos como el alcance de los derechos a la salud, la alimentación, la educación, la libertad de expresión, la participación política, la igualdad y la no discriminación, al acceso a la justicia, entre otros.

Si hablamos de lo mismo, las políticas públicas y las instituciones que las administran, deben estar permeadas de normas, principios y valores de los derechos humanos. El marco normativo de los derechos humanos ordena una actuación apegada a los principios como la responsabilidad, la igualdad, la no discriminación, la realización gradual y progresiva y de no regresión.

De esta manera, conforme a lo señalado en el capítulo IV, México cuenta con el entramado institucional necesario tanto para el diseño de la política pública en el sector vivienda como su ejecución, a través de organismos de financiamiento. Sin embargo, la evaluación realizada por el CONEVAL acerca de la implementación de los programas sociales concretos, ha evidenciado diversas fallas en su funcionamiento.

Relativo a la parte institucional, se cuentan con dos organismos consolidados en el apoyo de la gestión de créditos y su otorgamiento para la adquisición, construcción y manutención de viviendas para los trabajadores. A pesar de ello, ambos organismos, INFONAVIT y FOVISSSTE, se encargan solamente de la gestión de créditos para trabajadores; por lo que un amplio sector de la población no cuenta con una instancia adecuada para la obtención de los medios necesarios para acceder a una vivienda. Tal como fue señalado, la informalidad y la falta de empleo, merman la estabilidad económica de muchos individuos, quienes, al no tener un ingreso constante, no son aptos para ser sujetos de crédito.

Por otra parte, a pesar de la existencia de la Comisión Nacional de Vivienda, conforme a las evaluaciones del CONEVAL, se desprende que aún existe una gran descoordinación no solo entre niveles de gobierno, sino entre entidades públicas de la federación. En consecuencia, tanto la población objetivo como los fines perseguidos por diversos programas y acciones de gobierno se ven duplicados, lo cual trae aparejado la limitación de beneficios para la población.

En este sentido, cabe fortalecer la actividad de la CONAVI, ya que como fue planteado, cuenta con las facultades necesarias para llevar a cabo trabajos de coordinación y cooperación no solo entre Secretarías de Estado, sino también con autoridades locales. De forma tal que se impulse la apertura de espacios de trabajo para los organismos del sector, con el fin de armonizar las acciones llevadas a cabo y con ello, implementar de manera eficaz el derecho humano a la vivienda, por medio de la aplicación eficiente de recursos humanos y materiales. A continuación, se plantearán algunas propuestas de manera concreta la política pública en materia de vivienda.

Política pública

La construcción de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos tiene su fundamento en la legitimidad universal que el derecho internacional de los derechos humanos ha alcanzado, así como en las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido a nivel internacional.

Los derechos humanos no deben leerse sólo como un límite a la opresión o al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas. En esta tesitura, cabe considerar que las políticas públicas, en cualquier materia, deben contener una perspectiva de derechos humanos desde cinco propósitos complementarios:

1. Cualquier política pública con perspectiva de derechos humanos impide que la búsqueda de satisfacer un derecho humano se haga a costa de la violación de otro. Lo que implica conciliar visiones de un mismo problema y la valoración de riesgos de cualquier decisión gubernamental.
2. Orientarse claramente a la concreción de derechos humanos fundamentales.
3. Remover algunas de las causas de exclusión o de violación a determinados derechos.
4. Recomendar la atención de situaciones que facilitan las violaciones a los derechos humanos o que ponen en riesgo a las personas.
5. Involucrar la participación social en el diseño, la implementación y en la evaluación de sus resultados, indispensables para tratarse de una verdadera política pública y no de un mero programa gubernamental.

En consecuencia, este enfoque no implica modificaciones radicales o abruptas en las prácticas que las dependencias han desempeñado en los últimos años, pues rescatan los puntos de encuentro y sinergia entre sus competencias y el de los derechos humanos. Así, aunque los derechos humanos no establecen de manera exhaustiva el contenido de las líneas de acción, facilitan la orientación general de las políticas y brindan un marco conceptual que guíe su formulación e implementación.

Los puentes y relaciones entre los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas y estrategias de desarrollo son claros. El encuentro entre estos ámbitos dependerá de la decisión de cambiar la lógica de formulación de presupuestos y políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización. A fin de lo expuesto, se propone de manera general que:

1. La aplicación del Plan Nacional de Desarrollo, conforme a su perspectiva de derechos humanos, como guía en el diseño de políticas públicas.
2. Que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se privilegie y facilite la identificación de los recursos que respalden las acciones concretas relativas a

garantizar el cumplimiento de derechos humanos desde los grandes objetivos de gasto. Al respecto, el gasto público debe reflejar un enfoque de derechos humanos de manera transversal.

3. Señalar con toda claridad las prioridades de política con un enfoque de derechos; que los objetivos, metas y coberturas se encuentren debidamente alineados a esas prioridades y que las unidades responsables de gasto midan su desempeño a partir de indicadores pertinentes.

Programas del sector vivienda

En los capítulos III y IV se presentaron y analizaron 7 programas sociales en materia habitacional, los cuales se pueden dividir en 4 categorías:

1. Programas de apoyo para la población de escasos recursos.

Dentro de los cuales se encuentran “Vivienda Digna”, “Vivienda Rural” y “Esta es tu Casa”. Parte de la población objetivo de los tres, como ya se mencionó, es coincidente, ya que dentro de las reglas de operación de los tres programas se determinan como beneficiarios a los hogares localizados en zonas rurales de manera genera. Así, a pesar de los criterios específicos de cada uno acerca de la medición de ingresos en tal universo, es aceptable afirmar tal coincidencia.

En este sentido, si bien es cierto que la dirección de los programas se mantiene en organismos separados – los dos primeros se encuentran bajo el mandato de la FONAHPO, mientras que el tercero es dirigido por CONAVI-; también lo es que tal condición debe ser tomada en cuenta para evitar duplicidad de acciones. De tal forma, es recomendable crear vínculos estrechos entre las dos entidades, con el fin de establecer una agenda de trabajo coordinada en la que las acciones llevadas a cabo sean complementarias.

Otro de los principales problemas que el CONEVAL detectó durante su evaluación, es la falta de información de los beneficiarios potenciales acerca de los subsidios disponibles. A tal punto, ambas entidades señalaron que mediante sus páginas

electrónicas ponían a disposición del público en general todos los datos necesarios para conocer los programas, así como requisitos y procedimientos de solicitud. Sin embargo, este mecanismo si bien es eficiente en cuanto alcance general, no es eficiente en relación a sus destinatarios. Esto debido a que para acceder a tal documentación es necesario contar con equipos de cómputo y conexión a internet, siendo que en la mayoría de áreas rurales no se cuenta con tales bienes y servicios. De igual modo, en el ámbito urbano, dado el nivel de ingresos de la población objetivo, es poco probable que cuenten con los medios suficientes para el acceso a las páginas oficiales de las entidades.

En consecuencia, la implementación de propaganda y programas de información general hacia todas las localidades comprendidas dentro de la población objetivo, se vuelve primordial para la potenciación de sus resultados. En la mayoría de las bases, existen hogares que cumplen con los requisitos para su selección; sin embargo, no pueden acceder a estos subsidios ya que no se enteran de su existencia.

Asimismo, otro aspecto relevante monitoreado por el CONEVAL es que los subsidios llegan de manera indirecta a sus beneficiarios, ya que en los tres programas se hace indispensable la participación de un tercero dentro de la acción de vivienda. Mientras que la CONAVI exige que sea una Entidad Ejecutora la que reciba el recurso y lleve a cabo la acción, el FONAHPO requiere la existencia de un financiamiento previo por parte de alguna institución. De esta manera, se limita las posibles actividades que los beneficiarios pudieran llevar a cabo al recibir el subsidio sin intermediarios.

En respuesta, las entidades asentaron que no cuentan con los medios adecuados para llegar a todas las localidades, debido a que no tienen oficinas locales en cada una de ellas. Sin embargo, lo anterior no puede ser un impedimento para desatender a la población potencial. Para ello, se deben implementar campañas, en las que por un periodo determinado se movilicen recursos materiales y humanos a ubicaciones

claves para la población, como oficinas de gobierno rurales, clínicas, escuelas, con el fin de proporcionarles información relevante acerca de los subsidios y asesorarlos para el seguimiento de los trámites.

Lo anterior lleva a otra cuestión de suma importancia, que es la focalización de acciones en la adquisición de viviendas nuevas o usadas; con lo cual se excluyen la atención de otras necesidades complementarias. En esta tesitura, tanto el CONEVAL como diversos organismos internacionales han señalado que, ante la falta de recursos de la población para la compra de un inmueble, se pueden plantear soluciones que mitiguen la falta de una vivienda adecuada, como la disposición de inmuebles en renta. De esta manera, la baja proporción de recursos encaminados al subsidio de viviendas en renta, ha nulificado esta estrategia.

Aunado a lo anterior, cabe considerar que el derecho a una vivienda adecuada no solamente se dirige a la posesión de un bien inmueble, sino también a garantizar su calidad y adecuación para un buen nivel de vida de sus habitantes, así como su entorno. Esto se refiere a la provisión de servicios básicos y la calidad de los materiales de los hogares. En este sentido, la inversión en el mejoramiento de vivienda debe ser una tarea identificable y relevante dentro de los programas del sector. Sin embargo, conforme a las evaluaciones del CONEVAL, se tiene que igual que en el caso anterior, solamente se destina menos del 10% del presupuesto en tales proyectos.

Derivado de lo anterior se evidencia la necesidad de diseñar e implementar programas destinados a promover la renta de viviendas para sectores de escasos recursos; con especial énfasis en cuestiones de funcionalidad, sustentabilidad y calidad, así como la intervención gubernamental para hacerlas rentables. Esta propuesta no se encamina al restablecimiento de rentas congeladas que a través

de los años ha demostrado ser un desincentivo para los propietarios sobre dar el mantenimiento adecuado a sus inmuebles.⁸²

Lo anterior dado que, en virtud de la imposibilidad de aumentar los alquileres, se desincentiva a los propietarios de los inmuebles a mantenerlos en buenas condiciones o siquiera preocuparse por ellos; por lo que en lugar de fomentar el acceso a viviendas adecuadas, se fomentó el hacinamiento y las malas condiciones de vida para sus inquilinos. Al contrario, se deberá presentar un sistema en el cual, mediante subsidios u otros mecanismos, se ponga a disposición de hogares de bajos recursos la posibilidad de contar con una casa y que a su vez se garantice su calidad y se eliminen las pérdidas para sus dueños. Estrategia que a su vez combate la persistencia de inmuebles vacíos ante una alta demanda de viviendas. En este sentido, se puede adoptar un esquema de control de rentas para viviendas sociales, en los que a través del diseño normativo se mantenga cierto nivel de alquileres, pero que a su vez se otorguen subsidios o incentivos a los propietarios y de esta manera no se perciba como una limitación excesiva.

Para el diseño de programas que impulsen el arrendamiento, hay que tomar en cuenta que deberán ser locales, dado que la facultad de regular este tema corresponde a las entidades federativas y al Distrito Federal, conforme a la fracción II del artículo 121 constitucional.

Las disposiciones en materia de alquiler deberán impulsar medidas o incentivos que compensen la baja rentabilidad de invertir en viviendas de arrendamiento, así como la limitada capacidad de pago de la población.

Asimismo, se debe combatir el mercado informal o subterráneo, en el que los propietarios no se ocupan de generar condiciones de habitabilidad adecuadas, por lo que el monto de la renta es bajo o es otorgado sin contrato alguno. En este

⁸² RUIZ MASSIEU, José Francisco. "La Seguridad social y la vivienda", en *Seguridad social y vivienda. Anuario Jurídico* VII. Pág. 213

sentido, a través de regulación adecuada, así como un esquema de verificación continua, puede ayudar a disminuir esta informalidad.

2. Programa que fomenta la certeza jurídica acerca de la propiedad de la tierra.

Denominado Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares.

Conforme a lo señala la observación General No. 4 de la Relatoría Especial de la ONU acerca del derecho a la vivienda, contar con certeza jurídica acerca de la posesión de la vivienda, es un elemento relevante en la plena implementación de este derecho.

En este sentido, México ha implementado el Programa de Apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares, con el fin de impulsar la obtención de títulos de propiedad sobre los lotes habitados. Sin embargo, como ya se mencionó en el diagnóstico de la situación habitacional del país, la mayor limitación de este programa es que solamente otorga subsidios a aquellas personas que se encuentran ya en un procedimiento de regularización de tierras a través de un organismo especializado, la CORETT. En este sentido, a pesar de haber obtenido buenos resultados, el número de población que ha accedido a estos subsidios es muy bajo en comparación a los beneficiarios identificados como potenciales.

Existen grandes asentamientos irregulares en todo el país, diversos son los motivos por los que se han conformado, entre los más frecuentes: migraciones, falta de recursos y desplazamientos forzosos. En este sentido, las familias han buscado un lugar en el cual puedan establecerse, la mayoría de las veces con la idea de ser un refugio provisional sin que hayan podido moverse hacia un mejor lugar en mucho tiempo. Por ende, no ponen especial cuidado en las formas legales necesarias para

construir su hogar o en las condiciones de su ubicación, lo cual aumenta los riesgos ambientales.

De esta manera, los asentamientos irregulares han proliferado de forma incontrolada. Si bien no todos los casos son propensos a regularizar su situación, ya sea por un conflicto de derechos con los dueños legítimos o por la situación de riesgo en la que se encuentra la construcción, la posibilidad de cambiar su estatus debe ser abierta a la mayor parte de ellos. En esta tesitura, la provisión de información en todas estas ubicaciones es primordial; de forma tal que se puedan acercar a la autoridad competente y se lleve un análisis del caso, con el objetivo de apoyarlos en la obtención de certeza jurídica, ya sea mediante el otorgamiento de un título de propiedad o canalizándolos a las vías adecuadas para su reubicación.

Si bien el CORETT es la instancia ejecutora que ha llevado a cabo hasta el momento los procedimientos de regularización de tierra, bajo el esquema del programa de apoyo a los vecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares, se pueden implementar campañas de información y orientación a posibles beneficiarios mediante otros medios que amplíen su ámbito de aplicación espacial.

3. Programas enfocados al fomento del mejoramiento de la infraestructura de las localidades, mediante la provisión de servicios básicos como drenaje, agua potable y electricidad tanto a las viviendas, como a nivel comunitario.

Bajo tal encargo, se han creado los programas para el Desarrollo de Zonas Prioritarias y Hábitat.

A partir de los resultados positivos que se han monitoreado, gracias al cumplimiento de las metas establecidas en los indicadores; estos programas son aptos para expandir su población objetivo. Aún existen grandes zonas del país que no cuentan con la infraestructura comunitaria básica para garantizar el bienestar de su

población, es por ello que la ampliación de sus beneficiarios, contribuirá a aumentar la calidad de vida en estos poblados. Prueba de ello es que la diferencia entre el número de población potencial y el determinado como objetivo, es considerablemente grande.

Al respecto, el aumento de esta cantidad puede llevarse a cabo de manera gradual, para que en la misma proporción se ajusten las metas de los indicadores del programa, sin que se pierda la posibilidad de cumplirlos.

4. Programas de apoyo para los gobiernos locales con el fin de elaborar o actualizar las disposiciones jurídico- administrativas que regulan la materia de vivienda en sus demarcaciones, para ello se creó el programa de Fomento a la producción de vivienda en las entidades federativas y municipios.

Este programa fue creado con el fin de poner a disposición de los gobiernos estatales y municipales, los recursos humanos y financieros de una institución especializada en la materia de vivienda, como la CONAVI, para elaborar proyectos de leyes, programas y disposiciones administrativas eficientes para el sector. A partir de las evaluaciones llevadas a cabo por el CONEVAL, se evidencia los buenos resultados que se han obtenido a lo largo de su implementación; ya que, a la fecha, las 32 entidades federativas cuentan con su propia Ley de Vivienda.

Sin embargo, estos mismos resultados enfatizan la necesidad de su rediseño, ya que su alcance se limita tanto porque su implementación depende del interés de los gobiernos locales, como por el número de beneficiarios delimitado con el que se trabaja. Es decir, al alcanzar la adopción de las 32 leyes de vivienda, no guarda congruencia que uno de sus fines siga siendo la preparación de estos proyectos. Lo anterior, no desconoce la necesidad de realizar revisiones periódicas a estas normas, sino que sugiere la ampliación de este objetivo.

Ahora bien, respecto al condicionamiento de recibir una solicitud por parte de los gobiernos locales, es deseable que se cambie este criterio. A partir de estudios específicos de la normatividad tanto a nivel estatal como a nivel municipal, pueden destacar cuáles son aquellas zonas que necesitan realizar modificaciones en su regulación, con lo cual se podrían buscar los acuerdos de colaboración pertinentes con las autoridades competentes -presentar iniciativas desde la misma entidad-.

Finalmente, el rediseño y la alineación de metas más eficientes para este programa, así como apertura de criterios de aplicación, deben ir acompañados con el cambio de su denominación. Esto debido a que su nombre no corresponde a las actividades realizadas, las cuales son de apoyo en la producción de instrumentos jurídico administrativos y no así la producción de viviendas directamente.

Recomendaciones Generales para los programas sociales.

En principio, una de las más grandes deficiencias detectadas en los programas sociales en materia habitacional, es la falta de difusión de su existencia y de los beneficios disponibles. Si bien, la entidad titular de los mismos se encarga de publicitarlos, los medios utilizados no han permeado en localidades remotas, las cuales justamente son las que tienen mayores necesidades. De modo tal que es necesaria una mayor colaboración con las autoridades locales, para que las oficinas de gobierno municipal cuenten con la información necesaria para acercar a estos grupos con los programas de desarrollo social, en particular en este rubro. La falta de oficinas locales o inclusive regionales, no debe ser pretexto para el alcance limitado que se ha detectado.

Uno de los puntos generales que debe considerarse para la optimización de resultados, es la vinculación de programas, a través de un organismo. En esta tesitura, la Comisión Intersecretarial para la Vivienda puede fungir como punto de enlace para llevar a cabo actividades complementarias en zonas de alta prioridad. Esto es, conforme a la clasificación llevada a cabo por CONAPO, existen diversas

localidades con un alto índice de marginación, consecuencia de la presencia de carencias de diversa índole. Por ende, es necesaria la implementación de programas que ayuden a su mejora.

En concreto, programas como “Vivienda Digna”, “Vivienda Rural” o “Esta es tu Casa” pueden ser implementados para la provisión de viviendas o su mantenimiento; mientras que al aplicar al mismo tiempo en la misma población, programas como Hábitat o PDZP complementaría sus resultados al encargarse de la mejora de la infraestructura comunitaria que los rodea. De esta manera, no solamente se da acceso a un resguardo, sino que también se asegura la existencia de servicios básicos como agua, drenaje y electricidad, así como otros necesarios para el desarrollo personal como clínicas, escuelas y parques.

Una herramienta recomendable para la consecución de dicho objetivo, es la creación de un registro único de posibles beneficiarios, tal como lo ha llevado a cabo Reino Unido. Así, a partir de la constitución de una base de datos únicas, se garantiza la identificación de todos los posibles sujetos de los programas sociales y se pueden enfocar los esfuerzos a atender a la mayor cantidad de ellos, mediante esfuerzos coordinados de las instituciones. Asimismo, este modelo puede repetirse, y complementarse a su vez, de manera local, mediante la configuración de registros municipales; a través de los cuales se le de seguimiento puntual a la situación de los beneficiarios.

1.3 Participación social

En este contexto, la participación de la sociedad civil y la inclusión de un sistema de indicadores que hagan posible el monitoreo del cumplimiento de las metas intermedias y finales de cada política pública, son elementos fundamentales en su diseño, implementación y seguimiento.

Actualmente predomina la existencia de diversas agrupaciones empresariales de la vivienda, que si bien es cierto que se encargan de plantear esquemas de

crecimiento del sector, también lo es que el enfoque social queda en segundo plano. En este sentido, se puede tomar el ejemplo de Reino Unido, en el que se puede encontrar diversas Asociaciones sociales, dedicadas a la promoción y apoyo en el acceso a la vivienda.

De esta manera no solo se da paso a una mayor participación social, sino que las estrategias de abatimiento de necesidades habitacionales se perfeccionan, al detectar específicamente las acciones primordiales para hacerles frente, siempre con el respaldo del grupo de población objetivo. Al respecto, el apoyo a las sociedades de autogestión, mismas que han proliferado en el contexto europeo, tal como se analizó respecto a Reino Unido, es primordial para el trabajo conjunto con la autoridad. Así, se evidencia que cada vez más el modelo de Estado proveedor ha sido superado, gracias no solo al libre mercado sino a la participación social; por lo que al combinar estos tres elementos, se generan políticas públicas y acciones más eficientes que aquellas creadas unilateralmente.

Por otra parte, como parte de un Plan integral de promoción del sector vivienda, cabe revisar los incentivos para el desarrollo y crecimiento de empresas constructoras, arrendadoras y todas aquellas relacionadas con el sector habitacional. Con ello, se pretende fortalecer un esquema de trabajo en el que no solo se generen beneficios particulares, sino que se promueva su buen funcionamiento con el fin último de generar mayores beneficios sociales por la buena prestación de servicios. Finalmente, el siguiente cuadro muestra en síntesis los indicadores estructurales con los que cumple México, así como las propuestas principales planteadas en cada rubro.

Cuadro 20
Resumen de Indicadores Estructurales y Propuestas

Indicadores Estructurales	Marco Normativo	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley de vivienda	Lineamientos y Reglas de operación de programas sociales	Reforma constitucional para su armonización con estándares internacionales
	Marco Institucional	SEDESOL SEDATU	CONAVI Consejo Nacional de Vivienda Comisión Intersecretarial de vivienda	Institutos de Vivienda locales.	Ejercer una efectiva coordinación a través de la CONAVI
		Plan Nacional de Desarrollo	Política Nacional Urbana y de Vivienda	Programas sociales del sector vivienda	Revisión de reglas de operación.
	Participación social	Organización de empresarios del sector vivienda.			Apoyar agrupaciones vecinales y de grupos específicos.

2. Indicadores de Proceso

Por su parte, los indicadores de proceso ayudan a plantear una idea general acerca del estado en el que se encuentran las políticas públicas y acciones tomadas por un Estado, en vista de la implementación de algún derecho humano. Al tratarse de la vivienda y con base en los rubros sugeridos por la ONU, se mencionará cuál ha sido el gasto público erogado en la materia en los últimos años, sí como los medios de impugnación resueltos al presentarse un caso en el que se vulneró el derecho mencionado.

2.1 Gasto Público

Cabe mencionar que entre 2000 y 2009 el monto total invertido en la vivienda representó en promedio el 1.2% del PIB; lo cual en comparación con la década de anterior, evidencia un incremento de 0.8% en la inversión⁸³.

Ahora bien, en los últimos años, la erogación en subsidios y financiamientos se ha mantenido constante, con un ligero incremento de 17 mil millones aproximadamente, entre 2012 y 2013, tal como se señaló en el capítulo IV. A partir de lo cual en 2012 solamente se atendió el 7.1% del rezago habitacional.

En esta tesitura, el Programa Anual de Financiamiento para la vivienda representa una herramienta de gran utilidad para el trazado de objetivos específicos tanto de los programas del sector como las acciones llevadas a cabo por sus organismos ejecutores. Mediante este programa se establecen metas anuales para las entidades financieras de manera desagregada en tipo de programa, organismo e inversión. Para su seguimiento, se determinan revisiones mensuales, registradas a su vez, por entidad federativa, organismo de vivienda, número de financiamiento e inversión ejercida⁸⁴.

Derivado de lo anterior, se tiene que el Estado destina y ejerce un presupuesto específico en el sector habitacional e implementa medios de seguimiento periódicos para el logro de sus objetivos. Por ende, se concluye que las herramientas de asignación y control de gasto público son las adecuadas, por lo que la revisión y rediseño debe estar enfocado en los programas sociales en específico.

⁸³ La situación de la vivienda en México. Síntesis de Problemática y Propuestas. Estadísticas. Consejo Nacional de Organismos Estatales de vivienda, A. C., 2011. Documento electrónico consultado el 18 de febrero de 2014 en la dirección electrónica: <http://www.conorevi.org.mx/pdf/Estad%C3%ADstica%20Vivienda%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

⁸⁴ Información consultada en la página web oficial de la CONAVI el 10 de febrero de 2014 en la dirección electrónica: <http://www.conavi.gob.mx/programa-anual-de-financiamiento-para-vivienda>

2.2 Medios de control

En otro orden de ideas, es relevante señalar que, para el cumplimiento de la obligación de proteger y promover los derechos humanos, la adopción de medios de control, tal como mecanismos de rendición de cuentas, los principios de igualdad y de no discriminación, mecanismos de participación ciudadana a todo lo largo de su actividad, así como los medios jurisdiccionales necesarios para velar por su respeto.

Asimismo, es primordial establecer como meta central, contrarrestar la desigualdad socioeconómica de los grupos de población excluidos; bajo tales premisas, de manera general se recomienda la construcción de indicadores de evaluación que permitan conocer los avances en la materia.

Para medir, un enfoque basado en derechos examina: el impacto de las políticas públicas a la luz de los estándares internacionales de igualdad y no discriminación, es necesaria la correcta determinación de la población objetivo de los programas y la mejora de su calidad de vida, la cual tiene importantes retos de desagregación de estadística; la atención regional de los problemas públicos y la participación de los usuarios en las evaluaciones.

En este orden de ideas, la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social se encarga de revisar y analizar constantemente el desempeño de la política y programas gubernamentales con contenido social, con el fin de determinar qué acciones han sido efectivos, cuáles son las problemáticas sociales persistentes, así como las necesidades económicas de la población objetivo⁸⁵. De esta manera, México cuenta con un organismo especializado en el seguimiento y evaluación de sus políticas públicas sociales, en las que se incluyen las

⁸⁵ Información consultada en la página web oficial del CONEVAL el 10 de febrero de 2014 en la dirección electrónica: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

relacionadas con la vivienda; por lo que anualmente cuenta con un análisis preciso de desempeño para el planteamiento de cambios y mejoras en el esquema de trabajo.

Por otra parte, dentro de las obligaciones contraídas por los Estados acerca de la promoción y protección de los derechos humanos, se encuentra la adopción de medidas necesarias para conocer, resarcir y poner fin a cualquier vulneración en el ejercicio o goce de estos derechos. En este sentido, como ya fue tratado, los derechos económicos, sociales y culturales no son la excepción.

Al respecto, conforme a lo mencionado en el capítulo IV, en virtud de la reforma constitucional de 2011 en el que se le da plena vigencia a los tratados internacionales de derechos humanos y se establece la obligación de todos los órganos del Estado de velar por ellos; se tiene que los tribunales nacionales están obligados, conforme al principio *pro persona*, a resolver los casos que conozcan, mediante la interpretación que favorezca en mayor medida a la persona.

Cabe recordar que en México solamente se ha presentado una controversia ante medios jurisdiccionales en el que el principal argumento se basaba en la vulneración del derecho a la vivienda.

En el caso en concreto, a pesar del incumplimiento con el pago al INFONAVIT por la compra de un inmueble, el Tribunal resolvió a favor de la persona, al dejar de lado las disposiciones que rigen los contratos y determinar que el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio efectivo del derecho humano a la vivienda. En este sentido, el juzgador tomó como argumento principal este interés superior de la persona y ordenó adecuar el sistema de pagos a las posibilidades del deudor.

Por otra parte, erróneamente se presentó un segundo caso en el que se alegó que el Estado había ido más allá de su obligación de proveer “viviendas”, al expropiar un terreno en el Estado de Puebla y construir una clínica y parques en el lugar. Sin

embargo, el Tribunal emitió una sentencia en contra de los quejosos al considerar, con base en los informes de la Relatoría Especial de la ONU, que el derecho a la vivienda adecuada implica la creación de un entorno adecuada en el que las personas se puedan desarrollar; por ende, se determinó que el Estado actuó conforme a sus obligaciones internacionales al incluir dentro del complejo de inmuebles construidos, obras destinadas a prestar servicios de salud para los habitantes, así como la conformación de un medio ambiente sano.

Derivado de lo anterior, se tiene que los órganos jurisdiccionales poco a poco comienzan a analizar los casos relativos al derecho a la vivienda, con una visión más allá de las relaciones comerciales que hasta hace poco había prevalecido. En este sentido, el uso del principio *pro persona* es de suma relevancia para la emisión de sentencias protectoras de derechos humanos. De forma tal que, sin importar la naturaleza de la controversia, en todo momento se preserven los derechos humanos reconocidos en la constitución, así como en los tratados internacionales de la materia.

Aunado a lo anterior, cabe recordar que en el sistema jurídico mexicano se cuenta con el juicio de amparo como un medio de impugnación de aquellos actos o actividades de autoridades que violen derechos humanos. Más aún, es preciso mencionar que en materia electoral procede el Juicio para la protección de derechos político electorales.

En este orden de ideas, es conveniente que se imparta la capacitación adecuada a todas aquellas personas involucradas en los procedimientos judiciales, no solo los jueces, sino también abogados defensores, ministerios públicos, secretarios de acuerdo, actuarios, entre otros, con el fin de familiarizarse con los derechos humanos, su contenido y criterios de aplicación. Para ello, cabe analizar el trabajo realizado por otros tribunales, tanto internacionales como domésticos. Al respecto, la Suprema Corte se ha pronunciado por el valor orientador de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con el fin de utilizar la

jurisprudencia emitida por este organismo para el estudio y falló de casos relativos a la vulneración de derechos humanos.⁸⁶

Además, ejemplo de lo anterior se refleja en la labor de la Corte Suprema Argentina, debido a la aplicación de criterios y principios protectores. De esta manera, como se presentó en el capítulo V, se tiene que este órgano judicial, además de analizar los casos que se le han presentado relativos a violaciones del derecho a la vivienda, a la luz del contenido de este derecho, ha aplicado principios que armonizan con las demás obligaciones estatales en la protección de derechos humanos. Esto es, a partir de la estricta aplicación de principios como el de progresividad y el de autonomía individual, se ha ampliado el ámbito de protección a favor de la persona.

Por otra parte, cabe señalar que el sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos es representado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como por las comisiones locales. Sin embargo, en lo relativo al derecho a la vivienda adecuada, es de resaltar que el Ombudsman solamente ha emitido una recomendación en el tema; por lo que es indispensable que ante el prevaleciente rezago habitacional, se analice el tema con el fin de emitir una Recomendación general –conforme a los antecedentes establecidos por la Relatoría Especial de la ONU- con el fin de que el Estado cuente con mayores herramientas para el rediseño de sus acciones.

En resumen, el estudio y conocimiento de los operadores de los derechos humanos, su contenido, interpretaciones y principios, es primordial para todos los operadores del Poder Judicial, con el fin de cumplir la obligación de su procuración y protección.

Finalmente, el siguiente cuadro muestra en síntesis los indicadores de proceso con los que cumple México, así como las propuestas principales planteadas en cada rubro.

⁸⁶ Expediente Varios 912/2010, Suprema Corte de Justicia de la Nación. Caso Radilla Pacheco.

**Cuadro 21.
Resumen de Indicadores de Proceso y Propuestas**

Indicadores de Proceso	Gasto Público	Programa Anual de Financiamiento de la vivienda		Aumento del gasto público y su redirección a brindar apoyo a sectores más vulnerables.
	Medios de control	Jurisdiccionales	Medios de impugnación ordinarios. Juicio de Amparo.	Capacitación para aplicar criterios internacionales acerca del derecho humano a la vivienda, así como el principio <i>pro persona</i> al resolver un caso.
		No Jurisdiccionales	Quejas ante la CNDH	Elaboración de un análisis general del ejercicio del derecho humano a la vivienda en México, conforme a lo reportado por el Relator Especial de la ONU.

3. Indicadores de Resultado.

Como su nombre lo menciona, a partir de la revisión de estos indicadores se deriva una idea clara acerca del desempeño de las acciones emprendidas para el cumplimiento de una meta. En este caso, se revisarán brevemente los resultados obtenidos en los últimos años acerca del derecho a la vivienda en México.

Cabe señalar que generalmente los gobiernos han adoptado medidas paulatinas para el remedio de la crisis habitacional, entre las que se encuentran la regularización de predios y construcción de viviendas de interés social. El problema con estas medidas es que las zonas regularizadas se encuentran alejadas de los centros de trabajo o de desarrollo comunitario de las personas y peor aún, no se cuentan con los medios de transporte suficientes para una adecuada comunicación. En este sentido, ante la ineficacia de la estrategia implementada, deben desarrollarse otros instrumentos complementarios, como la orientación del mercado inmobiliario hacia la construcción de viviendas populares dentro de zonas que

cuenten con servicios básicos, centros de trabajo y medios de transporte⁸⁷. De modo contrario, se hará frente a la necesidad de contar con un techo que provea de refugio, más no así de una vivienda adecuada.

El Estado Mexicano cuenta con diversas fuentes de información en materia de vivienda., a partir de las cuales se integra el panorama general del estado de implementación del derecho humano a la vivienda adecuada.

Al respecto, es relevante señalar que la principal fuente de información estadística del país, es generada por el Instituto de Estadística y Geografía. Dicho organismo se encarga de la captación, procesamiento y difusión de la información acerca del territorio, población y economía nacional.⁸⁸ De esta manera, a partir de la información estadística y geográfica, se obtienen no solamente datos duros acerca del número, condiciones, déficit y características generales de las viviendas en el país; sino también acerca de las condiciones sociales y geográficas imperantes. Así, como ya fue señalado, el conocimiento tanto del problema como del entorno en el que se implementarán las acciones, es relevante para un diseño efectivo que lleve a su solución.

En seguida, como segunda fuente de información en materia habitacional, se encuentra la Comisión Nacional de Vivienda, quien a partir de los datos recabados por el INEGI, así como a sus propias mediciones, ha construido una base de datos bastante amplia. Esta base de datos descansa sobre seis pilares primordiales: financiamiento para vivienda; costos indirectos; indicadores estatales de desempeño; déficit habitacional; información sociodemográfica y demanda de vivienda; y, oferta de vivienda⁸⁹. Aunado a lo anterior, la CONAVI gestiona el

⁸⁷ NEGRETE SALAS, María Eugenia, "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas", en *Los Grandes Problemas de México. Desarrollo urbano y Regional*. GARZA Gustavo y SCHTEINGART Martha (coordinadores), El colegio de México, México 2010. Pág. 206.

⁸⁸ Información consultada en la página web oficial del INEGI el 10 de febrero de 2014 en la dirección electrónica <http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>

⁸⁹ Información consultada en la página web oficial de la CONAVI el 10 de febrero de 2014 en la dirección electrónica: <http://www.conavi.gob.mx/programa-anual-de-financiamiento-para-vivienda>

Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, por medio del cual se integra la información del sector de manera integrada y actualizada⁹⁰.

Por su parte, las demás entidades públicas involucradas en las actividades del sector habitacional –INFONAVIT, FOVISSSTE, SEDESOL, SHP, principalmente– cuentan con sus propios informes acerca de los programas sociales que se encuentran a su cargo. De igual manera, dentro de la información pública presentada en cada organismo, se encuentran reportes con indicadores de resultado, mediante los cuales se mide el desempeño de las actividades llevadas a cabo. No es óbice a lo anterior, resaltar que conforme a las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas, cada año todas las entidades de gobierno emiten un informe acerca del ejercicio presupuestario y acciones realizadas durante el periodo correspondiente.

Derivado de ello, se concluye que el Estado genera y procesa la información necesaria que permite conocer tanto las condiciones como la problemática general en la implementación del derecho a la vivienda adecuada. Sin embargo, conforme a los reportes emitidos por la Relatoría Especial de la ONU, una vez cumplida de manera amplia con esta tarea, es necesario desagregar la información obtenida, con el fin de detectar cuáles son las problemáticas específicas que se deben atender, así como la identificación de los principales grupos que están privados del goce y ejercicio de este derecho.

En esta tesitura, el trabajo coordinado con instituciones especializadas en grupos vulnerables es primordial, en primer término para la obtención de los datos necesarios que permitan medir cuáles son las necesidades específicas de cada uno, así como los resultados de los programas sociales implementados.

⁹⁰ Información consultada en la página web oficial de la CONAVI el 10 de febrero de 2014 en la dirección electrónica: <http://sniiv1.conavi.gob.mx/sniiv/cgi-bin/sniiv/sniiv2.html>

Finalmente, el siguiente cuadro muestra en síntesis los indicadores de resultado con los que cumple México, así como las propuestas principales planteadas en cada rubro.

Cuadro 22
Resumen de Indicadores de Resultado y Propuestas

Indicadores de Resultado	Información sobre	Fuente	
	Las condiciones socio demográficas del Estado	INEGI	
	La existencia, características, carencias y déficit de la vivienda	CONAVI, SEDESOL	La determinación de necesidades y remedios para grupos vulnerables en específico.
	Las acciones de gobierno y programas sociales de vivienda	CONAVI, SEDESOL, INFONATIV, FOVISSSTE, SHP, CONEVAL	Bases de datos de organismos especializados como el Instituto Nacional para las Mujeres.

Conclusiones

1. Obligación del reconocimiento, protección y promoción del derecho humano a la vivienda.

Conforme se ha desarrollado en este trabajo, el derecho a una vivienda adecuada constituye uno de los derechos humanos, en específico, de los denominados económicos, sociales y culturales; por lo que toda persona goza de ellos sin importar su nacionalidad, raza, creencias, condición social o cualquier otro criterio bajo el cual se dé un trato discriminatorio. Ahora bien, los Estados, conforme a diversos instrumentos internacionales, se encuentran obligados a reconocer y respetar este derecho; el cual incluye no solo el abstenerse de molestar a las personas en el mismo, sino también la preservación de cierto grado de seguridad en la tenencia, protección contra el desahucio, así como la realización de acciones positivas que aseguren su pleno ejercicio.⁹¹

Cabe recordar que el derecho a la vivienda adecuada debe ser considerado en un sentido amplio, ya que además de referirse al lugar físico en el cual se pueda resguardar una persona; también implica que cuente con un espacio físico habitable, es decir, que cuente con las condiciones suficientes de seguridad, iluminación, ventilación y demás infraestructura necesaria para la provisión de servicios básicos. Lo anterior, con el fin de generar un entorno adecuado para el desarrollo de la persona y su comunidad.

Al respecto, el Estado debe implementar un marco normativo claro en el que se reconozca el derecho humano a la vivienda adecuada, así como la regulación necesaria para su ejercicio. Las disposiciones que se emitan deben tomar en cuenta el enfoque social de la vivienda y así contra aminorar las incidencias que el mercado conlleva al ser un bien mercantil. De esta manera, el establecimiento de controles

⁹¹ BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago, "La vivienda como prestación social", en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la vivienda*, UNAM, Pág. 231.

de calidad, reglas claras en la ejecución de obras y garantías financieras, fomentan el trato justo entre particulares en el caso de transacciones en el sector habitacional y con ello el respeto del este derecho humano.

Aunado a lo anterior, al tratarse de un derecho económico, social y cultural, el Estado debe asegurar la construcción de una estructura institucional fuerte, con la capacidad de hacer frente a las necesidades de vivienda de los sectores en situación de vulnerabilidad. En esta tesitura, la existencia de organismos estatales de financiamiento y apoyo en el acceso a la vivienda es primordial, así como la adopción de reglas claras para su funcionamiento.

De manera concreta, es de resaltar la responsabilidad estatal de diseñar y ejecutar, a través de dichos organismos, políticas públicas de acceso a la vivienda, cuya principal orientación sea la disminución de la pobreza, la inclusión social, así como el desarrollo individual y colectivo.

Típicamente, la acción pública en la materia se ha concentrado en la promoción de generación de vivienda social por parte del mercado inmobiliario, donde la intervención estatal se enfoca básicamente en acciones de fomento. Sin embargo, la obligación y compromiso del Estado con respecto al derecho a la vivienda debe conceder un cambio de paradigma, como lo plantea Ponce Solé (2008), en el cual la accesibilidad a una vivienda digna sea reconocida como un “bien público de interés general”⁹² no como un ámbito de monopolio público pero si como parte de las políticas sociales. Ello implica un replanteamiento de acción administrativa por parte del Poder Ejecutivo.⁹³

⁹² PONCE SOLÉ, Juli. (2008). La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio general. Servicio público y viviendas dotacionales. En Ponce Solé J. y Sibina, D. (coords.). El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Ed. Marcial Pons. España.

⁹³ PONCE SOLÉ, J. (2008) analiza el art. 4.1 de la Ley en materia de vivienda en Cataluña que señala “El conjunto de actividades vinculadas con la provisión de viviendas destinadas a políticas sociales se configura como un servicio de interés general para asegurar una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos. [...] con ello se formaliza legalmente un cambio en las formas de actuación administrativas y en los instrumentos de políticas públicas en el sector vivienda.

Parte de las obligaciones estatales respecto a los derechos humanos, se traducen en la creación de mecanismos idóneos ante los cuales la población pueda acudir en aquellos casos en que considere violado su derecho humano, con el fin de que se ordene cesar la vulneración y, en su caso, se determine la reparación del daño.

La consolidación del Poder Judicial es de gran relevancia, tanto la capacitación de sus funcionarios como del fortalecimiento de sus procedimientos. Es de resaltar que este Poder no interfiere con las facultades del Poder Legislativo o el Ejecutivo al revisar aquellas actuaciones o regulaciones que afecten derechos humanos; ya que dentro de su ámbito de competencia se encuentra el tutelar los derechos de las personas e invalidar los actos ejecutados por otras autoridades, solamente en la medida en que se determina la violación.⁹⁴ Lo anterior, conforme al control de constitucionalidad establecido en la propia Carta Magna, así como el deber de toda autoridad, conforme al artículo 1 de dicho ordenamiento, de proteger y promover los derechos humanos en todos sus actos.

2. Estado de implementación del derecho a la vivienda adecuada en México.

A partir de lo expuesto, y conforme a lo señalado por Lugo, el problema de la realización del derecho a la vivienda se debe a diversos factores, como: “el incremento demográfico de la población y los movimientos migratorios internos; el deterioro de la relación entre ingreso familiar y el costo de la vivienda; la insuficiente oferta de tierra apta y barata; la limitada capacidad de los niveles de gobierno para dotar a las ciudades al ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensable; la escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento; el apoyo insuficiente al proceso de autogestión que lleva a cabo el sector social; la

⁹⁴ BANZAS, Alejandro y FERNÁNDEZ Lorena, *El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos*, Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la vivienda, Argentina, 2007, pp. 243 y 244

restringida oportunidad a la participación de los particulares en este campo; el escaso desarrollo tecnológico en el área de los materiales y componentes de la construcción; el complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional, y la insuficiente investigación en la materia.”⁹⁵

A continuación se presentarán las conclusiones que resumen el estado socio-demográfico en las que el Estado mexicano debe implementar el derecho humano a la vivienda adecuada.⁹⁶

- México cuenta con una población aproximada de 112 millones de persona, lo cual lo coloca entre los países más poblados del continente americano.
- El 76.8% de su población vive en zonas urbanas, aunque no por ello disfrutan de todas sus concesiones.
- El PIB anual en 2013 creció solamente en 1.1
- La tasa de desempleo a enero de 2014 se ubicó en 5.05%
- Para el año 2010 se tenían contabilizadas 28 607 568 viviendas particulares, con un promedio de 3.9 ocupantes cada una.
- De las mismas, el 86.3% estaban construidas con paredes de materiales sólidos. Asimismo, el 6.2% contaba con pisos de tierra; mientras que el 91.5% contaba con agua entubada.
- Por otro lado, 14.6 millones de las viviendas particulares existentes aproximadamente necesitan de algún tipo de intervención, ya sea mejoramiento o reemplazo.
- Finalmente, cabe indicar que existe un rezago de 2.9 millones de viviendas actualmente.

⁹⁵ LUGO GOYTIA, Manuel, “Política de vivienda del Estado Mexicano”, en *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda*, Universidad Autónoma de México, 1991. Pág. 389.

⁹⁶ Datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

3. Propuestas de mejora para la implementación del derecho a la vivienda adecuada en México.

La obligación que tienen los Estados de reconocer, proteger, promover y garantizar los derechos humanos ha sido aceptada de manera general; sin embargo, aún existen conflictos al determinar el contenido de cada uno de estos derechos, implicaciones y medios necesarios para su efectiva implementación. Más aun tratándose de aquellos derechos que trascienden de la esfera íntima de la persona como los derechos económicos, sociales, culturales, ambientales y de solidaridad. En este sentido, el trabajo realizado por organismos especializados en estos temas cobra especial relevancia, al servir de base para la implementación concreta en cada Estado.

En esta situación se encuentra el derecho a la vivienda adecuada, el cual tiene como fin proveer de un espacio físico a la persona con las condiciones mínimas para su resguardo y bienestar, el cual brinde la oportunidad de tener un desarrollo tanto a nivel personal como comunitario. Así, al tener un objeto comúnmente valorado conforme a su situación comercial, es de suma importancia la intervención estatal con el fin de devolver el enfoque social de las viviendas. De esta manera, no solo se debe tomar en cuenta el provecho mercantil que un inmueble pueda generar, sino el bienestar que aporte a sus habitantes; bajo la premisa de que toda persona debe tener acceso a una vivienda.

En el caso de México, el Estado ha reconocido el derecho a la vivienda digna y decorosa; ha establecido organismos especializados en el financiamiento de viviendas; y ha generado políticas públicas sociales para brindar los apoyos financieros necesarios a su población en situación de vulnerabilidad para acceder a una vivienda. Sin embargo, de la valoración presentada en este trabajo, se desprende que es necesario replantear los medios por los cuales se ha venido garantizando este derecho humano, ya que aún queda un gran sector de la población que no goza del mismo.

Entre las medidas que el gobierno federal ya ha adoptado en la política nacional de vivienda, con fundamento en el artículo 25 constitucional, se encuentran:

- ✓ Apoyo a la descentralización, por el establecimiento de programas de vivienda en ciudades medias prioritarias, que comprenden centros turísticos, de desarrollo industrial y ciudades fronterizas.
- ✓ Promoción de mecanismos financieros para la vivienda rural, para arraigar a la población a sus lugares de origen.
- ✓ Incrementar los programas específicos de vivienda con amplia cobertura social, principalmente los de arrendamiento.
- ✓ Instrumentar una política de simplificación administrativa, en coordinación con las autoridades estatales y municipales. Parte de esta estrategia es la implementación de ventanillas únicas de trámites.
- ✓ Incentivación de inversiones para crear mayor oferta en viviendas.
- ✓ Trabajo legislativo para elaborar las reformas necesarias para la regulación del ordenamiento territorial.

Cabe advertir que es necesario que el Estado abandone la postura de gestor al brindar, en mayor proporción, subsidios para la adquisición de inmuebles, y opte por buscar estrategias que aporten remedios inmediatos a su población sin hogar – como programas de alquiler social-.

Así, una vez analizado tanto el marco conceptual, legal e institucional con que cuenta México para la realización del derecho a la vivienda adecuada; las condiciones sociodemográficas del país; así como los modelos de protección de otros sistemas jurídicos, se llegó a las siguientes recomendaciones generales para mejorar la realización de este derecho:

- Es recomendable realizar una reforma constitucional para homologar los términos en los que se reconoce el derecho a la vivienda en México; con el

fin de otorgar la titularidad del mismo a toda persona y no a un grupo en particular –la familia-.

- La imposición de un límite al ejercicio del derecho de propiedad, mediante el reconocimiento de la función social de la propiedad, es de suma importancia. Lo anterior, con el fin de prevenir anomalías del mercado como la especulación, el abandono o acaparamiento de inmuebles.
- Realizar una revisión de la normatividad en materia de vivienda, con el fin de simplificar los trámites en el sector, sin dejar a un lado un control preciso acerca de las condiciones de construcción, calidad de los inmuebles y su conservación.
- El fortalecimiento de la Comisión Nacional de Vivienda es primordial, con el fin de ejercer una coordinación efectiva entre entidades de gobierno, tanto entre organismos de la propia federación como los de distintos niveles.
- A partir de dicha coordinación, se plantea la necesidad de revisar las reglas de operación de los distintos programas sociales en materia habitacional, con el fin de evitar duplicidades en cuanto a población objetivo, requisitos, apoyos, entre otros. De forma tal que se amplíe el beneficio a un mayor número de población, por medio del uso eficiente de recursos.
- La mejora del sector de la vivienda debe llevarse a cabo mediante un Plan integral, en el que se apoye la participación social desde dos vértices, tanto los empresarios y profesionales involucrados en la compra- venta y operaciones con inmuebles para habitación, así como sus propios usuarios.

Si bien es cierto que la provisión de bienes por parte del Estado se ve limitada por su presupuesto y condiciones reales de gobierno; también lo es que la tarea de garantizar un derecho económico, social y cultural, como el derecho a la vivienda adecuada, va más allá de la entrega física de un inmueble. En consecuencia, se debe abandonar la idea de un Estado proveedor limitado por sus propios recursos, para ampliar las estrategias a la cooperación con el sector privado, la autogestión y la aplicación de formas alternativas de posesión, con el fin último de que un mayor

número de personas gocen efectivamente del derecho a la vivienda digna y decorosa.

Más aún, gracias la reforma constitucional llevada a cabo en junio de 2011, se ha confirmado el compromiso del estado mexicano en la plena implementación de los derechos humanos reconocidos tanto en su constitución como en los tratados internacionales; al especificar que la fuerza vinculatoria de los mismos debe permear a todas las autoridades e integrantes del Estado.

De este modo, cabe concluir que a pesar del gran rezago habitacional en México, se cuenta con las herramientas necesarias para su disminución, siendo primordial la evaluación de los medios utilizados con una visión focalizada de derechos humanos, con el fin de ampliar su campo de acción.

Abreviaturas

BANOBRAS. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BANXICO. Banco de México
CNUAH. Comisión de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
CONAVI. Comisión Nacional de Vivienda
CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
DESC. Derechos Económicos Sociales y Culturales
DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos
FICRAPO. Fideicomiso de Casa Propia
FIDESU. Fideicomiso de vivienda y Desarrollo Urbano
FOGA. Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
FONHAPO. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
FOVISSSTE. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad
IMSS. Instituto Mexicano del Seguro Social
INDECO. Instituto Nacional de Desarrollo Económico
INEGI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
INFONAVIT. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
INVI. Instituto Nacional de Vivienda.
OEA. Organización de Estados Americanos
OIT. Organización Internacional del Trabajo
OMS. Organización Mundial de la Salud
ONU. Organización de las Naciones Unidas
ONU Hábitat. Programa de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos
PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PND. Plan Nacional de Desarrollo.
PNV. Programa Nacional de Vivienda.
PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

SEDATU. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

UE. Unión Europa

UNESCO, por sus siglas en inglés. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

VPO. Vivienda de Protección Oficial

Referencias

Bibliográficas

- Abramovich, V. y Courtis. C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. En M. Abregu, y C. Courtis, La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos por los tribunales locales. Argentina: Del Puerto, 1997.
- Abramovich, V. y Courtis. C. (2001). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho. Consultado en la página electrónica: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/apuntes-sobre-la-exigibilidad-judicial-de-los-derechos-sociales-2.pdf>
- Aguado, V. (2011). La Legislación de vivienda en Cataluña: Aspectos Generales. En Derecho Urbanístico. Jorge Fernández Ruiz y Juan Rivera Hernández Coord. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2011.
- Aguayo, E. (2000). Una Nueva Propuesta lusnaturalista en la filosofía mexicana para fundamentar los derechos humanos. En Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica. Javier Saldaña Coordinador. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 88, México.
- Andrade, E. (1991). Origen y sentido del derecho a la vivienda como garantía constitucional. En cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. Universidad Autónoma de México.
- Asís, R. (1994). Bobbio y los derechos humanos. Universidad Carlos III de Madrid. Consultado el 3 de marzo de 2012 en la página de internet: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/10016/9293/1/bobbio_asis_1994.pdf
- Banzas, A. y Fernández, L. (2007). El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos. Centro de Economía y Finanzas para el desarrollo de la vivienda, Argentina.
- Barajas Montes de Oca, S. (1991). La vivienda como prestación social. En Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la vivienda. UNAM.
- Beuchot, M. (2000). Los Derechos Humanos y el fundamento de su universalidad. En Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica. Javier

- Saldaña Coordinador. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 88, México.
- Bidart, G. (1989). Teoría General de los Derechos Humanos. Instituto de Investigaciones Jurídica, Serie G, Estudios Doctrinales, Núm. 120, México.
- Blanc, A. (2001). "Universalidad, Indivisibilidad e Interdependencia de los Derechos Humanos a los Cincuenta Años de la Declaración Universal", La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal, Universitat de Lleida, Tecnos- ANUE.
- Bobbio, N. (1981). Presente y porvenir de los derechos humanos. En Anuario de Derechos Humanos. Madrid: Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense.
- Borgia, S. y Delgado, A. (2010). Evolución de las políticas de vivienda en España. Comparativa con la UE-15. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Burón, J. (2006). El Impacto del Artículo 47 de la constitución en la normatividad vasca de vivienda. En la Revista Española de Derecho Urbanístico, Número 230, diciembre 2006.
- Carbonell, M. (2004). "Los derechos fundamentales en México", México, UNAM, Porrúa, CNDH.
- Carbonell, M. (2008). "Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas." En Estudios Constitucionales, Año 6, N° 2, pp. 43-71, ISSN 0718-0195 Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca.
- Carbonell, M. y Salazar, P. (coord.) (2011). La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo Paradigma. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.
- Castaño, M. S. (2012). La Eficacia de la Política de la Vivienda en España. En Revista de Economía ICE. Información Comercial Española. Ministerio de Economía y Competitividad. Núm. 867, julio-agosto.
- Contreras, M. Á. (2003). 10 temas de derechos humanos. Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.
- Coulomb, R. (2010). Evolución reciente y situación actual del derecho a la vivienda. En Desarrollo Urbano y Regional. Los grandes problemas de México. Gustavo Garza y Martha Schteingart, coord., el Colegio de México.
- Courtis, C. (2006). Los derechos sociales en perspectiva: La cara jurídica de la política social. En A. S. (comp.), Desempeño económico y política social en América Latina

- y el Caribe. Los retos de equidad, desarrollo y la ciudadanía. México: FLACSO México, Fontamara.
- Courtis, C. (sd). Los Derechos sociales como derechos. Consultado en la página electrónica: http://www.campanaderechoeducacion.org/justiciabilidad/downloads/documentosCLAVE/documentosanaliticos/derechos_sociales_como_derechos_christian_courtis.pdf
- Damsky, I. (2011). El derecho a la vivienda en Argentina. En Derecho Urbanístico. Jorge Fernández Ruiz y Juan Rivera Hernández Coord. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- De Roux, C. y Ramírez, J. C. (ed.) (2004). Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad. CEPAL.
- Donnelly, J. (1993). "Universal Human Rights in Theory and Practice", 2a. ed., Cornell University.
- Dorantes Vera, C. y Nettel, A. (2011). Urbanismo Sustentable en la Unión Europea, Claves de su Regulación Normativa. En Derecho Urbanístico. Jorge Fernández Ruiz y Juan Rivera Hernández Coord. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esping-Andersen, G. (1996). "Después de la edad de oro: El futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial", Revista Desarrollo Económico 36, 142 (julio-setiembre).
- Estrada, E. (2006). Derechos de Tercera Generación. Revista Digital de Derecho, Colegio de Notarios de Jalisco, México, Podium Notarial 34- 2006, consultado en la página web: <http://www.revistanotarios.com/?q=node/456>
- Étienne, R. (2000). Génesis, evolución y universalidad de Derechos Humanos. En Poder y cultura de la violencia de Susana B. C. Devalle comp. El Colegio de México, Centro de Estudios de Asia y África, México.
- Ferrajoli, L. (2004). Derechos y garantías: la ley de más débil. 4ª. ed, Editorial Trotta, Madrid.
- Fritsche L. W. (1991). El Estado, El Derecho y La Vivienda. En cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. Universidad Autónoma de México.
- Gallardo, H. (2010). Generaciones de derechos humanos, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, España, abril. Consultado en la página web de la Universidad: http://heliogallardoamericalatina.info/index.php?option=com_content&task=view&id=179&Itemid=1

- García, J. A. (1991). Teoría de los derechos humanos. Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- García Laguardia, J. (1993). "El constitucionalismo social y la Constitución mexicana de 1917. Un texto modelo y precursor". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- García Ramírez, S. (1998). Raíz y Horizonte de los derechos "sociales" en la constitución mexicana. En Liber Amicorum Héctor Fix Zamudio, San José Costa Rica, Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- García Villegas, M. (1989). El Fundamento de los Derechos Humanos. En compilación de trabajos académicos del curso interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Costa Rica.
- Garza, G. (2010). La transformación urbana de México, 1970-2020. En Desarrollo Urbano Regional. El Colegio de México.
- Gil, R. (2010). Los Derechos Fundamentales y la Impartición de Justicia. En revista "Praxis de la Justicia Fiscal y Administrativa", No. 4.
- González, M. J. El derecho a la vivienda. Reflexiones en un contexto socioeconómico complejo. Madrid, España.: Dykinson, 2013.
- González, N. (2002). "Los derechos humanos en la historia", México, Alfa Omega - Universidad de Barcelona, 2002, pp. 168-186, y ORAÁ, Jaime y GÓMEZ ISA, Felipe, "La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario", Bilbao, Universidad de Deusto.
- González, A. y Morillo, G. (2009). Introducción al derecho humano a la vivienda. En Derechos económicos, sociales y culturales. Pablo Elías González Monguí, Coord. Cátedra Gerardo Molina, Colombia.
- Gutiérrez, R. (2014). "La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el marco de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos." En M. Cervantes, et. al. (coords.), ¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional de derechos humanos. (págs. 91-106). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.
- Hart, H. L. A. (1962). "¿Hay derechos naturales?" en Derecho y moral. Contribuciones a su análisis, trad. de G. R. Carrió, Buenos Aires, Depalma.
- Harvey, D. (2013). "Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana", Trad. Juanmari Madariaga, Ediciones AKAL, Salamanca, España.

- Herrera, F. (1991). El derecho a la vivienda como garantía constitucional y la vivienda familiar. En cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. Universidad Autónoma de México.
- Hoyos, I. M. (2000). Los derechos humanos en una época de crisis. En Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica. Javier Saldaña Coordinador. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 88, México.
- Indigenous people's right to adequate housing. A global overview. United Nations Housing Rights Programme. Report. No. 7. Nairobi, 2005.
- Kunicka, B. (1993). Derecho al medio ambiente como el derecho humano de tercera generación. En Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, No. 22.
- La Spina, E. (sd). El criterio de "adecuación" de la vivienda de los inmigrantes desde una perspectiva internacional y nacional. Investigación del Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Valencia, consultado el 2 de agosto de 2013 en la página web: http://revue.cuhd.org/textos09/N1_Revue_esp_La_SPINA.pdf
- Laporta, F. (1987). Sobre el concepto de derechos humanos. En Revista Doxa No.4.
- Lugo, M. (1991). Política de vivienda del Estado Mexicano. En cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. Universidad Autónoma de México.
- Lions, M. (1974). Los derechos humanos en la historia y en la doctrina. En Secretaría de Relaciones Exteriores, Veinte años de evolución de los derechos humanos, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- Martínez, J. C. (2009). Hacia un marco jurídico sustentable para la vivienda. En Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del Primer Congreso de Derecho Administrativo Mexicano, Coords. Jorge Fernández Ruiz, Germán Cisneros Farías y Filiberto Otero Salas. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.
- Meilán, J. L. (2011). La nueva regulación legal del suelo en España. En Derecho Urbanístico. Jorge Fernández Ruiz y Juan Rivera Hernández Coord. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Minujín, A. y Estela, C. (1993). "Crisis y futuro del Estado de bienestar. Aportes a un debate, en Desigualdad y Exclusión", UNICEF-Losada, Buenos Aires, Argentina.
- Mishra, R. (1992). El Estado de bienestar en crisis. Madrid, MTAS.

- Negrete, M. E. (2010). Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas. En Los Grandes Problemas de México. Desarrollo urbano y Regional. Gustavo Garza y Martha Schteingart coordinadores. El colegio de México, México.
- Nikken, P. (1994). El concepto de Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Primera Edición, Costa Rica.
- Núñez, S. (1998). Clasificación de los Derechos humanos. En la Revista Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Generaciones de los Derechos humanos. Número 30, marzo- abril.
- Pareja Eastaway,, M. y Sánchez, M. T. (2012). La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro. En Revista Galega de Economía, vol. 21, númr. 2, diciembre.
- Pérez Duarte, A. E. (1983). "El ejercicio del derecho a la vivienda familiar", Revista Mexicana de Justicia, México, No. 2, Vol. I, abril-junio.
- Pisarello, G. (2003). Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible. Observatorio DESC. España.
- Pisarello, G. (2009). Los derechos sociales y sus enemigos: elementos para una reconstrucción garantista. En Observatorio DESC, Los derechos sociales en tiempos de crisis (págs. 13-22). Barcelona, España.
- Ponce Solé, J. (2008). La provisión de viviendas destinadas a políticas sociales como servicio general. Servicio público y viviendas dotacionales. En Ponce Solé J. y Sibina, D. (coords.). El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Ed. Marcial Pons. España.
- Ponce Solé, J. (2013). El derecho y la (ir) reversibilidad limitada de los derechos sociales de los ciudadanos: las líneas rojas constitucionales a los recortes y la sostenibilidad social. INAP. Madrid, España.
- Ponce Solé, J. (2015). Siete consideraciones sobre el derecho a la vivienda, la ciudad y las viviendas vacías: podemoshacermás (y mejor). Revista Catalana de Dret Públic (blog).
- Rodríguez, R. (2009). La política de vivienda en España en el contexto europeo. Deudas y Retos. Madrid, España.
- Rodríguez, M. C. (2012). La ecuación vivienda- trabajo en las políticas argeninas del nuevo milenio. En Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica. Jaime Erazo Espinosa (coord.) Flacso, Ecuador.

- Ruiz Massieu, J. F. (sd). La Seguridad social y la vivienda. En Seguridad social y vivienda. Anuario Jurídico VII.
- Saettone, M. A. (2002). Problemática de la vivienda social en la República de Argentina. Departamento de Investigación, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Saldaña, J. (2000). ¿Sirve el consenso para fundamenta los derechos humanos? Un breve análisis a dos intentos de fundamentación de los derechos humanos desde el consenso (Norberto Bobio y Chaïm Perelman). En Problemas actuales sobre derechos humanos. Una propuesta filosófica. Javier Saldaña Coordinador. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Núm. 88, México.
- Sánchez, D. (2010). Sobre el Concepto de “Historización” y una crítica a la visión sobre las (De)- Generaciones de Derechos Humanos, en la Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales, Año II, No. 4 julio-diciembre.
- Sánchez, E. (2015). Los Derechos Humanos en la obra de Norberto Bobbio. Apuntes de Filosofía del Derecho, Universidad de Sevilla.
- Sanford, S. (2006). “Welfare discipline: discourse, governance, and globalization”. Temple University Press, Philadelphia, USA. 2006.
- Sequera, J. (2011). Del movimiento vecinal a las movilizaciones por una vivienda digna en Madrid. De la necesidad hecha derecho al derecho hecho necesidad. En Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal Sistema de Información Científica. Nómadas, núm. 29, enero-junio. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Silva Meza, J. *El derecho al mínimo vital: su contenido y relevancia*. En M. Cervantes, et. al. (coords.), ¿Hay justicia para los derechos económicos, sociales y culturales? Debate abierto a propósito de la reforma constitucional de derechos humanos. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM.
- Vanossi, J. R. (1994). El Estado de Derecho en el constitucionalismo social, Ed. EUDEB, Buenos Aires.
- Vaquer, M. (2011). La Eficacia y la Efectividad del Derecho a la Vivienda en España”, Ed. Iustel, España.
- Velázquez de la Parra, M. (1991). El Derecho a la vivienda. En cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. Universidad Autónoma de México.

- Villalibre Fernández, V. (2011). El derecho a una vivienda adecuada. Un derecho del Siglo XXI. Estudios de Progreso. Fundación Alternativas.
- Zamacona, G. (1991). Acciones del Estado programa Casa Propia. En cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Aspectos Jurídicos de la Vivienda. Universidad Autónoma de México.

Otros documentos

- Diagnostico DESC de las mujeres con énfasis en el derecho a la vivienda adecuada en la región. CLADEM México. Periodo: Marzo a Julio 2007.
- Índice de Competitividad Municipal en materia de Vivienda 2011. Viviendas para desarrollar ciudades. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. Pág. 9.
- Memoria del Seminario Internacional “Las mujeres y el derecho a la vivienda: construyendo hábitat desde la dignidad. Observatorio DESC. Barcelona, España, septiembre 2008.
- Derecho Humano a la Vivienda Adecuada. Marco Teórico- metodológico básico. Del Programa Venezolano de educación- acción en Derechos humanos.
- Artículo: MÉXICO: La Dimensión de Género en el Ejercicio Presupuestal Programa de Subsidios Por Mario Alberto Rivera Contreras, Gerente de Educación e Investigación en HPHM, publicado en el Boletín Red “Construyendo Derechos para la Humanidad”.

Marco Normativo

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de vivienda
- Ley General de Desarrollo Social
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Ley General de asentamientos humanos
- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convención Americana sobre derechos humanos
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- Constitución Nacional de la República de Argentina.
- Constitución española.
- House Act.
- Homeless Act.

Fuentes electrónicas

Asamblea Nacional de Afectados Ambientales

<http://www.afectadosambientales.org/presa-la-parota-2/>

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

<http://www.banobras.gob.mx/quienessomos/Paginas/Historia.aspx>

Cámara de Diputados

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LViv.pdf>

Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan

<http://www.tlachinollan.org/NoaLaParota/noalaparota.html>

Centro de Investigación para el Desarrollo

http://www.cidac.org/esp/cont/Semana_Politica/El_sector_vivienda_la_crisis_cantada.php

Circulo Doxa

<http://www.circulodoxa.org/documentos/Circulo%20Doxa%20-%20Cultura.pdf>

Observatorio DESC

<http://www.observatoridesc.org/es/derecho-una-vivienda-adecuada>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf>

Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras

[http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-](http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-sectores/sociedades-financieras-de-objeto-limitado-sofoles)

[sectores/sociedades-financieras-de-objeto-limitado-sofoles](http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-sectores/sociedades-financieras-de-objeto-limitado-sofoles)

[http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-](http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-sectores/sociedades-financieras-de-objeto-limitado-sofoles)

[sectores/sociedades-financieras-de-objeto-limitado-sofoles](http://www.condusef.gob.mx/index.php/instituciones-financieras/otros-sectores/sociedades-financieras-de-objeto-limitado-sofoles)

Comisión Nacional de Vivienda

[http://solucionesdevivienda.conavi.gob.mx/directorio/organismos-estatales-de-vivienda-](http://solucionesdevivienda.conavi.gob.mx/directorio/organismos-estatales-de-vivienda-orevis-)

[orevis-](http://solucionesdevivienda.conavi.gob.mx/directorio/organismos-estatales-de-vivienda-orevis-)

<http://www.conavi.gob.mx/programa-anual-de-financiamiento-para-vivienda>

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

http://www.corett.gob.mx/ebd/1/Conoce_la_Corett/

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

<http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, A.C.

<http://www.conorevi.org.mx/pdf/Estad%C3%ADstica%20Vivienda%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

<http://www.fonhapo.gob.mx/portal/info-programas/tu-casa.html>

Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

http://www.fovissste.gob.mx/es/FOVISSSTE/Vision_Mision_y_Objeto#.UkDQGdJLPOM

Gobierno del Reino Unido

<http://www.elections2014.eu/en/in-the-member-states/United-Kingdom>

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/10/section/144/enacted>

Gobierno de Argentina

http://www.censo2010.indec.gov.ar/archivos/censo2010_tomo1.pdf

Instituto Mexicano para la Competitividad

www.imco.org.mx

Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<http://www.inegi.org.mx/>

<http://www.inegi.org.mx/inegi/acercade/default.aspx>

Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda

http://portal.infonavit.org.mx/wps/wcm/connect/infonavit/el+instituto/el_infonavit/historia

Organización de Estados Americanos

http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

http://www.oas.org/es/acerca/quienes_somos.asp

<http://www.oas.org/es/cidh/desc/default.asp>

Organización Mundial de la Salud

<http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/lang--es/index.htm>

Organización de Naciones Unidas

<http://www.un.org/es/aboutun/>

http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

<http://www2.ohchr.org/spanish/law/index.htm>

http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=27410#.Usr_b9LuL_M

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13706&LangID=>

[E](#)

Parlamento Europeo.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0246&format=XML&language=EN>

Periódico el Economista

<http://eleconomista.com.mx/sistema-financiero/2013/07/01/sedatu-reactivara-consejo-nacional-vivienda>

Periódico El Mundo

<http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13706&LangID=E>

<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/03/25/internacional/1364229603.html>

<http://www.elmundo.es/elmundo/2013/03/25/internacional/1364229603.html>

Periódico El País

http://elpais.com/diario/2007/01/02/catalunya/1167703643_850215.html

Periódico Reforma

<http://www.reforma.com/libre/online07/preacceso/articulos/default.aspx?plazaconsulta=reforma&url=http://www.reforma.com/estados/articulo/715/1429494/&urlredirect=http://www.reforma.com/estados/articulo/715/1429494/>

Periódico The Guardian

<http://www.theguardian.com/uk>

Plan Nacional de Gobierno 212-2018

www.pnd.gob.mx

Portal informativo Animal político

<http://www.animalpolitico.com/2013/10/nevado-de-toluca-conservacion-sustentabilidad-y-hoteleria/#axzz2htoepCiw> y <http://www.animalpolitico.com/2013/10/autoridades-preven-explotacion-de-71-del-nevado-de-toluca/#axzz2htoepCiw>

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

<http://www.sedatu.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2013/julio-2013/16439/>

Secretaría de Desarrollo Social

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/NORMATECA/Normateca/Reglas_Operacion/2013/rop_pdzp.pdf

Sociedad Hipotecaria Federal

http://www.cmic.org/comisiones/sectoriales/vivienda/2011/shf/taller_duis/Presentaciones/Introducci%C3%B3n.pdf

SQUAT Campaign

<http://www.squashcampaign.org/repeal-law/the-case-against-section-144-2/>

Unión Europea.

http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/presentation/escrbooklet/Spanish.pdf>

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-council/index_es.ht

<http://apps.who.int/iris/handle/10665/38629>

3. Resoluciones, Recomendaciones e Informes

a. Organización de Naciones Unidas

Naciones Unidas (NU), Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la mujer y la vivienda adecuada. Estudio realizado por el Relator Especial sobre vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho a la no discriminación Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2002/49 de la Comisión, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003/55, 26 de marzo de 2003

Naciones Unidas (NU), Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la mujer y la vivienda adecuada, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/118, 27 de febrero de 2006.

Naciones Unidas (NU), Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2005/48, 3 de marzo de 2005.

Naciones Unidas (NU), Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006, titulada "Consejo de Derechos Humanos", Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Miloon Kothari, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/4/18, 5 de febrero de 2007

Naciones Unidas (NU), Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no

discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/22/46, 24 de diciembre de 2012

Naciones Unidas (NU), Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, presentado de conformidad con la resolución 6/27 del Consejo de Derechos Humanos, A/63/275, 13 de agosto de 2008

Naciones Unidas (NU), Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/10/7, 4 de febrero de 2009.

Naciones Unidas (NU), El Derecho a una vivienda adecuada. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik, de conformidad con la resolución 15/8 del Consejo de Derechos Humanos, Asamblea General, A/67/286, 10 de agosto de 2010.

Maya Indigenous Communities and Their Members, Case No. 12.053, Inter-Am. C.H.R., OEA/Ser./L/V/II.111 doc. 20 rev. (2000) (Annual Report 2000).

Naciones Unidas (NU), Promoción y Protección de todos los Derechos Humanos, Civiles, Políticos, Económicos, Sociales y Culturales incluido el Derecho al Desarrollo, Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Miloon Kothari, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/16, 13 de febrero de 2008.

Naciones Unidas (UN), Informe de la Relatora Especial para el derecho a la vivienda adecuada Raquel Rolnik Addendum, Summary of communications sent and replies received from, Governments and other actors, A/HRC/16/42/Add.1, 14 de febrero de 2011.

Resolución número E/CN.4/2003/5/Add.3 de 27 de marzo de 2003. “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. Visita a México.”

Segundo Informe de México ante el Mecanismo de Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. 30 de agosto de 2013. Consultado el 10 de septiembre de 2013 en la página web: <http://www.sre.gob.mx/index.php/component/content/article/69-canal-de-noticias-de-la-sre/1547-segundo-informe-de-mexico-ante-el-mecanismo-de-examen-periodico-universal-del-consejo-de-derechos-humanos>

b. Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos

Resolución OEA/Ser.L/V/II.100 publicada el 24 de septiembre de 1998 por la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Capítulo VIII Los Derechos económicos, sociales y culturales, párrafo 608.

c. Comisión Nacional de Derechos Humanos

Recomendación número 76/1994 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 04 de mayo de 1994. Caso del Señor Clemente Pérez Rivera Gómez.

d. Tribunal Europeo

James vs. United Kingdom (1986) 8 E.H.R.R. 123; Broniowski vs. Poland (2005) 40 E.H.R.R. 21.

Connors (2004) 40 E.H.R.R. 9.

e. Suprema Corte de Justicia de la Nación (México)

Expediente Varios 912/2010