

# **De habitantes a ciudadanos: algunas reflexiones sobre el derecho a un lugar para vivir**

*Alejandro Florián Borbón\**

## **Introducción**

El fenómeno reciente de los movimientos ecologistas que adelantan campañas para la preservación de especies en vías de extinción hace presente la necesidad de proteger los espacios físicos y las condiciones naturales para que las especies en peligro sobrevivan y logren reproducirse. Es más, ya existen grupos de activistas promoviendo los derechos de los animales en diferentes países del mundo y celebramos que este tipo de iniciativas sucedan, pero lamentamos que a veces parecen tener mayor difusión e interés que las campañas que promueven el derecho de los seres de la especie humana a disponer de un lugar para vivir.

La especie humana, vista en una perspectiva etológica, es una especie más de las que habitan el planeta tierra. Compartimos el espacio habitable con otras especies y formas de vida y nos consideramos de forma arrogante y vanidosa como especie inteligente y consciente; pero, la verdad, no es fácil reconocer cómo esta especie que pretender reinar sobre las demás en el planeta ha depredado los recursos naturales de los que depende su subsistencia y ha roto de manera dramática su relación de interdependencia vital con el planeta.

Hilando un poco más delgado encontramos que dentro de la historia de la especie han existido unas constantes de comportamiento de agresiones y guerras por el control de territorios y recursos naturales que han dividido la geografía del planeta de manera artificial, que la ley del más fuerte ha determinado la distribución y uso del territorio, y que la fuerza y la intimidación han sido los instrumentos para controlar las posesiones y conquistas por parte de los vencedores en cada ocasión.

Esta breve descripción del panorama se ha reproducido sistemáticamente en diferentes pueblos y culturas, muy especialmente en aquéllas que han sido dominantes, colonizadoras y guerreras. Pero también han existido y existen pueblos y culturas pacíficas, con una relación vital y cósmica con el lugar en el que habitan, en donde el lugar para vivir no es un producto o una mercancía y en donde existen diversas modalidades de uso y usufructo en la tenencia de la tierra.

## **Vivienda o un lugar para vivir dignamente, ¡un derecho humano!**

La noción de derecho es una creación cultural humana surgida de la necesidad de establecer unas reglas de comportamiento social que permitieran una convivencia pacífica, basada en criterios que histórica y culturalmente han evolucionado vinculados al ejercicio del poder y la autoridad dentro de una sociedad. Igualmente sucede con las nociones y criterios sobre lo que es justo o injusto. Por siglos, los poderes fácticos y violentos han determinado el derecho y la justicia, y sólo a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre la especie humana inició una etapa de desarrollo conceptual y práctico de instrumentos para garantizar a los ahora ciudadanos planetarios el respeto de sus derechos, independientemente de los intereses de los poderes de facto.

Sin embargo, las aspiraciones en materia de derechos humanos siguen siendo una utopía y materia de confrontación, pues los poderes predominantes en nuestra época aún no logran establecer unas condiciones objetivas sólidas para garantizar los derechos humanos a los ciudadanos, particularmente en los países del tercer mundo.

Por este motivo es urgente reeditar algunas luchas por derechos fundamentales como el que nos ocupa, el derecho a un lugar para vivir, el derecho a una vivienda adecuada. Nos interesa

entonces proponer un debate conceptual de lo que significa el derecho a la vivienda entendido como un derecho complejo conformado por un conjunto de derechos civiles, económicos, culturales y políticos entre otros, con todas las implicaciones procedimentales que de ello se derivan. Y a sabiendas de que la relación derecho-justicia es completamente precaria en sus resultados contemporáneos, dada la predominancia de criterios patrimonialistas y de prioridad por la promoción y defensa de la propiedad privada como elemento central y fundamental de análisis en los medios judiciales, en desmedro de conceptos más democráticos y menos excluyentes para iluminar las decisiones judiciales sobre el derecho a un lugar para vivir dignamente, tales como la predominancia del interés general sobre el particular, la función social de la propiedad y la función pública del urbanismo.

La principal confusión a dilucidar se encuentra en la premisa tendenciosa que ha llevado a interpretar simplistamente que por derecho a la vivienda se entiende que todos los ciudadanos accedan a una casa propia, en donde la función principal de la vivienda es ser un patrimonio y en donde el esfuerzo masivo de la sociedad y el Estado es principalmente producir nuevos propietarios. En esta visión, los aspectos relacionados con la calidad de vida (elementos cualitativos) que debe ofrecer o garantizar la vivienda no son asumidos o quedan subestimados, inclusive frente a los elementos objetivos que hacen que la vivienda sea digna. Habría que decir - aunque es un poco exagerado tratar de establecer categorías a la dignidad- que algunos elementos (colectivos y públicos, externos a la casa) que hacen que una vivienda sea digna son hoy plenamente objetivos y mensurables con indicadores respaldados técnicamente, como los servicios públicos, el espacio público, la movilidad, entre otros.

Esos elementos cualitativos de la vivienda (colectivos y públicos) son en la realidad elementos que pesan mucho más en la ponderación del balance del conjunto "vivienda digna" que la casa en sí misma (espacio privado) y trascienden la condición de tenencia en propiedad o no de la vivienda. Con este enfoque tenemos entonces como resultante que una porción entre un tercio y la mitad de los habitantes de nuestras grandes ciudades latinoamericanas viven con alguna parte de su derecho a la vivienda insatisfecho.

La vía o el sendero de acceso, la iluminación de la calle, la arborización, las conexiones y la calidad de los servicios de agua potable y alcantarillados de aguas servidas y aguas de lluvia, la energía eléctrica o el gas, los espacios para la recreación y el encuentro como parques y salones comunales, la infraestructura de servicios complementarios como jardines de niños, escuelas y colegios, centros de salud y zonas de comercio y servicios, entre otras muchas otras cosas hacen parte integral e inseparable de la vivienda, del vivir cotidiano de los habitantes de cualquiera de nuestras ciudades.

Nos hemos concentrado en la lucha por el espacio privado como una aspiración de los seres humanos al descanso, la protección, la reproducción, valores y funciones que compartimos y anhelamos para todos; pero creemos que esta concentración del discurso y las acciones reivindicativas por el espacio privado que nos motivan altamente tienden a restarle valor y a fragmentar los valores y funciones de los aspectos colectivos que hacen parte integral de las condiciones para que una vivienda se pueda considerar adecuada para vivir dignamente.

Hemos venido reduciendo el contenido de la reivindicación del derecho a una vivienda digna, fragmentando en parcelas sus funciones prácticas y simbólicas, y por el camino hemos ido perdiendo control sobre el territorio en las dimensiones de barrio y ciudad, aislando y reduciendo y minimizando el significado de la aspiración a una vivienda digna. Nos parece que debemos replantearnos con urgencia el contenido y la estrategia de la lucha por la vivienda; no podemos continuar reforzando los valores y las políticas que conducen a una visión parcial, patrimonialista e individualista del problema: vivienda igual casa, igual espacio privado, igual patrimonio, igual mercancía.

Es hora de volver a la reivindicación de los aspectos públicos de la vivienda, de aquellos componentes que propician y facilitan la vida colectiva, el encuentro, la convivencia y las posibilidades de una democracia. Este giro en el enfoque necesariamente nos lleva a replantear el

papel del Estado, tanto en sus niveles funcionales y territoriales como en el carácter y alcance de sus dispositivos institucionales de intervención.

### **La vivienda no puede ser mercancía al gairete del mercado**

Hoy la aspiración a una vivienda digna para muchos latinoamericanos ha llegado a convertirse en un formulario de postulación a un subsidio. Se ha desnaturalizado y desmaterializado y muchos funcionarios creen que se trata sólo de un problema de dinero, para que un pobre pueda entrar en el mercado a comprar un producto de consumo. Este tipo de enfoque se ha impuesto en la mayoría de los diseños de política de vivienda de la región, obviamente inspirados en los postulados globalizadores que pretenden el crecimiento económico primero para “luego repartir”, aplazando la inversión social y promoviendo el sofisma distractor de la reducción del tamaño del Estado confundido con la supresión de su función de intervención redistributiva en la economía para regular los desequilibrios y las inequidades.

En un tema como la vivienda es evidente y necesario reconocer que algunos factores estratégicos, como la disposición de suelo urbanizable para el crecimiento ordenado y sostenible de los asentamientos humanos, no pueden dejarse al arbitrio libre del mercado. La tierra es un recurso natural no producible a voluntad y su ubicación geográfica con respecto a los circuitos y flujos que conectan los asentamientos entre sí y con las redes de servicios públicos determina los costos de producción y mantenimiento, la calidad de vida, la gobernabilidad y las posibilidades de participación ciudadana, y en resumidos términos la calidad de vida y las condiciones para la existencia de una sociedad democrática.

El suelo urbanizable no puede seguir siendo considerado una mercancía especulativa pues en términos económicos su comportamiento es inelástico por ser un bien escaso y completamente limitado. Nociones modernas y democráticas de Estado, poco divulgadas y mucho menos practicadas, establecen límites a la propiedad privada y proporcionan instrumentos para que éste pueda “intervenir” en los mercados de suelo de manera que “prevalezca el interés general sobre el particular” y para que la propiedad cumpla con una “función social” mínima, en reciprocidad con los efectos de valorización del suelo que el fenómeno de la urbanización en sí misma produce, más las decisiones administrativas y la inversión pública que agregan valor a los suelos de expansión o que ya lo han agregado a los suelos de renovación urbana.

### **Los asentamientos humanos populares: la ciudad construida por los pobres**

En este punto queremos resaltar que las mediciones micro y macro económicas de la actividad de “producción social” de los asentamientos humanos, aunque precarias aún, nos enseñan -en lo ya realizado por la propia población a través de su propia gestión, sin el apoyo ni el concurso oportuno del Estado- un universo enorme y complejo de intrincados encadenamientos sociales y económicos, cuyos resultados en materia de área construida y su lectura en términos de inversión (activos fijos) son magnitudes y escalas muy difíciles de ignorar, independientemente del método de análisis económico que se utilice.

Lo que resulta lamentable es la poca capacidad tanto del establecimiento como de los actores interesados y de la academia por conocer y desagregar los circuitos, los flujos, los procesos y los impactos de todo aquello que ha caído, para efectos de análisis, en la bolsa genérica de la “construcción informal” de vivienda y ciudad que no explica, ni analiza, ni mucho menos da luces sobre las oportunidades y el potencial de la “producción social” como concepto dinamizador de recursos, más allá de los aspectos monetarios y financieros, prioritariamente de orden local, para la gestión de asentamientos humanos.

El movimiento de estos recursos está fundado en el trabajo de la gente por mejorar su calidad de vida y el capital es sólo un recurso más, no la precondition para movilizar estas economías. Sin embargo, para lograr efectos positivos y sinérgicos en calidad de vida urbana, es un hecho la necesidad de ciertos órdenes de secuencia en los procesos para hacer más eficiente el uso y el

impacto de los recursos invertidos, lo cual nos lleva a reflexionar si esa inversión descomunal en la ciudad “mal hecha” por la “población pobre” hubiera podido ser de mejor calidad. Creemos que sí y que el costo hubiera sido en su momento muy bajo, expresado en apoyo estatal explícito (lo cual no quiere decir ejecutado únicamente por entidades o funcionarios públicos) en lo organizativo, asistencia técnica y acceso a algunos productos financieros (1) que dieran cuenta de las necesidades específicas de los procesos progresivos de producción social de espacio habitacional; lo cual hubiera resultado infinitamente más barato que tener que remediar los defectos que hoy tenemos que de todas maneras remediar con altos costos sociales y fiscales.

Hacemos esta reflexión porque seguimos considerando que la alternativa más viable y democrática para garantizar el acceso masivo a una vivienda digna para los más pobres es apoyar inteligentemente sus procesos de producción y oferta de espacio habitacional, delimitando el alcance de las políticas públicas a facilitar y promover el acceso a los elementos o atributos estratégicos de la vivienda, como el suelo urbanizado, para garantizar los mínimos de orden colectivo y de atributos públicos complementarios a la casa. De ahí en adelante, una combinación de información suficiente y oportuna sobre los mercados, asistencia técnica para las demás fases del proceso de producción y productos financieros adecuados al proceso progresivo constituyen la base de una política democrática de producción de espacio habitacional para sectores populares.

El espacio habitacional producido debe tener posibilidades de uso y renta, aprovechando racionalmente la capacidad instalada de los servicios públicos y la localización de los asentamientos. La oferta de espacio habitacional de calidad para arriendo y la formalización de las relaciones entre arrendatarios y arrendadores en sectores populares es un subproducto y una faceta deseable como efecto secundario de las inversiones en vivienda social, pues contribuyen a la densificación y la generación de una oferta de vivienda digna para un segmento de población también de estratos populares.

La orientación de programas públicos de apoyo técnico, organizativo y financiero a una política de producción social de vivienda no puede ser concebida ni percibida solamente como una política social asistencial y subsidiaria; al contrario, sus ejes deben cimentarse en una agresiva y moderna expresión de productividad social en un sentido amplio y como práctica explícita de justicia social que ejerce la potestad del Estado para que prevalezca el interés general sobre el particular, teniendo en cuenta además los volúmenes y agregados económicos que se mueven a través de los circuitos y encadenamientos económicos y productivos de los fenómenos de urbanización.

### **Tareas no convencionales, ¡fundamentales para avanzar en la lucha!**

Buena parte del éxito de estas ideas radicará en la comprensión detallada y profunda de los fenómenos, procesos, actores, interfases e impactos por parte de todos los que trabajamos en la promoción y demanda del derecho a un lugar donde vivir dignamente. Las consignas clásicas, fundadas exclusivamente en plataformas ideológicas, están pasadas de moda; es necesario recontextualizarlas, darles contenido, cifras, prospectiva, planeación, territorialización y establecimiento de prioridades en lo estratégico y lo colectivo. El discurso y las acciones deben tener capacidad de articulación y contextualización a mediano y largo plazo sin perder los énfasis en las prioridades estratégicas. En donde sea viable es vital copar los espacios de participación en el diseño y la administración de políticas públicas e instituciones locales.

Un lugar destacado merece la tarea de alfabetización y capacitación que debe incrementarse y especializarse en su capacidad pedagógica para calificar a los pobladores como ciudadanos. Un ciudadano debe saber “amarrarse los zapatos” en temas de geografía y gestión urbana, renta del suelo, normatividad urbana y arquitectónica, costos de producción, tarifas, etc., para que entienda por qué razón no podemos seguir permitiendo que se produzcan apropiaciones de la plusvalía que genera el fenómeno urbano en manos de unos pocos ciudadanos; que entienda cómo se produce la renta del suelo, cómo se produce la valorización inmobiliaria y cómo es o cómo debería ser la política fiscal con respecto al suelo para exigir el cumplimiento de las previsiones constitucionales como la función social de la propiedad, la función pública del urbanismo, la función estatal de la redistribución de la riqueza, entre otras.

Por último, una lección reciente nos indica la urgente necesidad de desarrollar conocimiento calificado e interfases sociales y políticas creativas sobre los temas de planeamiento urbano y política fiscal del suelo urbano. La función estatal de redistribución de la riqueza se realiza principalmente a través del sistema tributario, de ahí la importancia de comprender y actuar coherentemente frente a los instrumentos tributarios y el cuidado de los recursos públicos, que en materia urbana trascienden los estrictamente económicos, como el espacio público, bien tangible e inapreciable, y otros menos tangibles pero de altísimo valor como la facultad de otorgar derechos de uso, construcción, densidades, entre otros, que son los que le dan valor agregado al insumo suelo, razón por la cual el Estado, a nombre de la equidad, debe exigir reciprocidad a través de tributos transparentes a quienes detentan el recurso escaso del suelo que se valoriza por los procesos de urbanización y las decisiones e inversiones públicas.

Detrás de estas hipótesis quizás, lo esencial se encuentra en asumir la tarea consciente de evolucionar de habitantes a ciudadanos, con todas las implicaciones prácticas y simbólicas que este proceso pueda significar para la sociedad democrática a la que aspiramos, una de cuyas facetas reside en la modernización y fortalecimiento del papel de la llamada sociedad civil, que a la luz de las más recientes crisis continentales ha mostrado con lujo de detalles sus enormes debilidades y limitaciones. Siendo parte de este mundo de organizaciones, encontramos que los más difíciles desafíos se encuentran en la incoherencia de los comportamientos y actitudes de la vida cotidiana con respecto a los principios y valores humanistas y solidarios que motivan e inspiran las luchas por los derechos humanos.

Es cierto y más que evidente que existen sectores sociales y grupos empresariales a quienes se podría considerar como “enemigos”; pero más que enemigos son cultores y promotores de otros principios y valores, mercantilistas, consumistas, depredadores, que “compiten” dentro de las versiones contemporáneas e imperfectas de democracia que la humanidad por esta época experimenta.

Si consideramos la democracia una aspiración aún válida, debemos preocuparnos más por nuestro lado de la cancha y nuestra manera de jugar en equipo, bajarle a los mesianismos y vanguardismos, ir más a fondo en el papel contemporáneo, los alcances y limitaciones del Estado en su conjunto, más que los del “ejecutivo” central, delimitando las bondades de la descentralización y la corresponsabilidad sin diluir la función redistributiva ni el significado de lo público. Todo esto para ensamblar y desarrollar condiciones de coexistencia y convivencia para la llamada “economía solidaria”, en la que la producción social de espacio habitacional, con sus distintas modalidades autogestionarias, representa un importante catalizador de recursos y un terreno sin igual para la evolución de habitantes a ciudadanos.

\* **Alejandro Florián B.** Abogado, desde 1985 funcionario de la Federación Nacional de Organizaciones de Vivienda Popular (FEDEVIVIENDA), Bogotá, Colombia, y actual Director Ejecutivo.

## **Nota**

(1) Por ejemplo, créditos, avales, garantías, fondeos, etc.