



HABITAR EN DIGNIDAD: HACIA EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

TECHO-Chile / Fundación Vivienda
Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Noviembre 2020

1. Este documento ha sido redactado por: Ignacio Silva, Paz Zúñiga, Florencia Vergara, Yessenia Millones, Matthias Casasco, María Gloria Herrera, Vicente Silva y Valentina Contreras.

AGRADECIMIENTOS

Los autores y las autoras agradecen el testimonio de los siguientes dirigentes y dirigentas: Celsa Durán (Campamento Mesana, Valparaíso), Isaías Paz (Barrio Sauces del Sol, Maipú), Claudio Ramírez (Campamento Quetena, Calama), Stephanie Hurtado, (Villa de blocks, La Pintana), María Aránguiz (Comité de Allegados Los Álamos, La Florida), Flor Sandoval (Los Álamos, La Florida) y Marisel Arriaza (Allegada, Las Camelias, Renca).

También agradecen las contribuciones y comentarios de Enrique Rajevic, Paulina Saball, Rodrigo Hidalgo, Magdalena Sepúlveda, Diego Gil, Pía Mora, Jorge Larenas, Catalina Justiniano, Joan Mc Donald, Felipe Arteaga, Ana Parraguez, Mario Orellana, Daniela Videla, Leonardo Moreno, Tatiana Torres, Juan Correa y Pedro Cisterna.

Sin embargo, las opiniones aquí vertidas sólo comprometen a los autores.

A su vez, se valora a las instituciones que desde un inicio han adherido a lo declarado en este documento:

- TECHO-Chile²
- Fundación Vivienda³
- Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴
- Comunidad de Organizaciones Solidarias⁵

También se agradece particularmente la contribución y adhesión de Urbanismo Social⁶, Fundación Quiero Mi Casa⁷, Junto al Barrio⁸ y Corporación Nuestra Casa⁹.

Cómo citar este documento:

Silva, I., Zúñiga, P., Vergara, F., Millones, Y., Casasco, M., Herrera M., Silva, V., Contreras, V. (2020). Resumen Ejecutivo. "Habitar en dignidad: hacia el derecho a la vivienda en la nueva Constitución". Santiago: Techo-CHILE, Fundación Vivienda y GI-ESCR.

Diseño: Javiera Pradenas

2. www.techo.org/chile
3. www.fundacionvivienda.cl
4. www.gi-escri.org
5. La Comunidad de Organizaciones Solidarias agrupa a 229 organizaciones de la sociedad civil. Más información en: www.comunidad-org.cl
6. www.urbanismosocial.cl
7. www.quieromicasa.cl
8. www.juntoalbarrio.cl
9. www.nuestra-casa.cl

I. La relevancia de la vivienda en el proceso constituyente

Chile se encuentra en un momento único en su historia. Por primera vez todos los chilenos y chilenas podrán participar democráticamente de la elaboración de un gran pacto social que organice y distribuya el poder, y garantice los derechos de todas y todos, incluido el derecho a la vivienda.

Las demandas ciudadanas por acceso a una vivienda digna y por la construcción de ciudades justas se han profundizado con los acontecimientos sociales de los últimos años. Asimismo, la pandemia ha dejado en evidencia las precarias condiciones de habitabilidad que afectan a miles de familias en nuestro país. Esta realidad nos alerta sobre la fragilidad del sistema de protección social y ressignifica el rol de la vivienda como un derecho social que permite resguardar otras esferas esenciales de nuestra vida. Por esto, sumado a las evidentes desigualdades territoriales que nos aquejan hace décadas, es que estamos convencidos de que **el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda no es irrelevante**, todo lo contrario. El reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda como un derecho social es la primera piedra para construir colectivamente un **Nuevo Pacto por la Ciudad: una ciudad en que todas y todos habiten en dignidad**.

Con esta convicción, Techo-Chile, Fundación Vivienda y la Iniciativa Global para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presentan a la comunidad el informe “Habitar en dignidad: hacia el derecho a la vivienda en la nueva Constitución”, con un objetivo de largo aliento: informar e incidir en el debate constituyente en torno al derecho a una vivienda adecuada, en base a los estándares de derechos humanos, la experiencia comparada, así como la voz y mirada de las comunidades.

II. La vivienda es un derecho humano

Debido a su centralidad en la vida de las personas y las comunidades humanas, la vivienda ha sido reconocida y protegida jurídicamente como derecho humano fundamental en una amplia gama de declaraciones e instrumentos internacionales y regionales, los cuales han sido ratificados por Chile. Por ejemplo, el derecho a la vivienda, como parte del derecho humano a un estándar de vida adecuado está reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y está consagrado como una obligación estatal en el artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el que reconoce que “Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuados para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

En este contexto, el Comité DESC de la ONU ha sido claro en señalar que el derecho a la vivienda adecuada no puede ser interpretado restringidamente y entendido solamente como un techo sobre la cabeza de las personas, sino que tiene que ser interpretado de un modo amplio como **“el derecho de vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”**. Además, la adecuación de la vivienda protegida por el derecho internacional de los derechos humanos no es tan sólo un calificativo, sino que ha sido estructurada por el Comité DESC en torno a 7 elementos esenciales para que el derecho se considere realmente protegido:

1º Seguridad jurídica de la tenencia

En todas las formas de tenencia, el Estado debe asegurar a las personas protección legal contra el desalojo, hostigamientos u otras amenazas. La seguridad jurídica de la tenencia puede garantizarse a través de diferentes arreglos institucionales, tales como: arrendamientos, viviendas en cooperativa, alojamientos de emergencia, propiedad colectiva y títulos de propiedad, entre otros.

2º Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Algunas facilidades esenciales son, por ejemplo, agua potable, energía, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, drenaje y servicios de emergencia.

3º Gastos soportables

Los gastos asociados a la vivienda no debieran comprometer la satisfacción de otras necesidades básicas de los individuos y comunidades, tales como salud, educación y alimentación.

4º Habitabilidad

La vivienda debe proteger a las familias y comunidades de las inclemencias del frío, el calor, la lluvia, así como también de los riesgos para la salud y otras amenazas.

5º Asequibilidad

Los Estados se encuentran obligados a que el gasto fiscal en viviendas asequibles sea adecuado y deben promover políticas, programas y planes que permitan el acceso de las personas que viven en pobreza a esas viviendas.

6º Localización

La vivienda tiene que ubicarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

7º Adecuación cultural

La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas que se elaboran, deben adecuarse a la diversidad e identidad cultural del contexto en que las viviendas se ejecutan.

III. El Estado de Chile está en deuda

A pesar de haber suscrito los compromisos internacionales que se señalaron anteriormente, **el derecho a la vivienda no encuentra reconocimiento expreso en la Constitución Política**

de la República. Más grave aún, el derecho a una vivienda adecuada ni siquiera tiene un reconocimiento legal. Esto produce que las decisiones de la política urbano-habitacional queden al amparo de normas de carácter administrativo, las cuales pueden ser modificadas discrecionalmente por el gobierno de turno, sin mecanismos robustos

de deliberación ciudadana.

A lo anterior se suma la **supremacía del derecho de propiedad reflejada en nuestro texto constitucional**. Si bien el derecho de propiedad contempla la noción de función social de la propiedad, ésta se encuentra limitada por el propio texto de la carta fundamental y por la interpretación de la doctrina y jurisprudencia chilena sobre el significado de la esencia del derecho de propiedad. En consecuencia, el derecho a la vivienda como un derecho de igual ciudadanía dirigido a la realización del interés común ha visto dificultado su realización debido al predominio del derecho de propiedad dirigido a la satisfacción de intereses particulares.

Al respecto, la configuración del mercado de suelos, la excesiva privatización de la vivienda y la falta de una planificación urbana integral han provocado que la realización del derecho a la vivienda en Chile se vea enfrentada a las siguientes problemáticas:

Déficit habitacional, segregación urbana y exclusión social

A pesar de que las últimas décadas se han caracterizado por una alta producción de nuevas unidades habitacionales para ampliar la cobertura, es posible evidenciar un retroceso en las condiciones de habitabilidad en el país. Este retroceso habitacional se agudiza al analizar los hogares en situación de allegamiento o hacinamiento, aquellos con mujeres a cargo del hogar, y los sectores de especial vulnerabilidad tales como la población migrante, poblaciones excluidas del acceso a bienes públicos urbanos y territorios declarados como zonas de sacrificio o afectados por carencia de acceso al agua.

Privatización del financiamiento de la vivienda y políticas de suelo

Durante la dictadura militar, Chile fue pionero a nivel mundial en la implementación de importantes reformas en el sector financiero que impactaron negativamente en el desarrollo urbano y en los programas de vivienda social, generando altos niveles de segregación e inequidad urbana en las grandes ciudades. La retracción de las funciones del Estado y la falta de una planificación urbana integrada han repercutido en la carencia de políticas de suelo robustas que permitan asegurar viviendas dignas a la población, generando profundas desigualdades.

Falta de gobernanza urbana y democratización de la ciudad

Aunque se ha avanzado en el reconocimiento de demandas ciudadanas y en la apertura de espacios y agendas para la participación, no se han logrado consolidar instancias críticas de incidencia ciudadana. En este contexto, el país ha postergado un debate profundo sobre elementos consustanciales a enfoques más recientes de participación y gobernanza que apuntan a la consolidación de la ciudadanía en plena atención a los derechos sociales, pero también a los deberes y a la capacidad deliberante de los ciudadanos en la construcción de la esfera colectiva.

Acceso a la vivienda y mercado financiero

El modelo habitacional desarrollado en Chile ha impulsado la conversión de la vivienda en un activo financiero integrado a un mercado globalizado, potenciando su valor de cambio y transformando a los titulares de derechos en consumidores. Es decir, la vivienda ha pasado de ser un derecho humano a un activo que se puede transar libremente en el mercado. Los efectos

de la financiarización de la vivienda quedan en evidencia al observar la magnitud de los flujos financieros destinados a inversiones inmobiliarias, la desigual distribución urbana de las inversiones inmobiliarias, el aumento en el precio de las viviendas, el acceso inequitativo a la ciudad, y la precariedad habitacional de los sectores más desventajados.

Enfoque de género y ciudad

Pensar en ciudades que sean accesibles para todos y todas implica necesariamente la inclusión de todos los grupos con sus distintos niveles de vulnerabilidad. Esto significa que la planificación y diseño del espacio urbano debe considerar e involucrar la multiplicidad de necesidades y aspiraciones de quienes lo habitan según su edad, etnia, género, identidad, características económicas y culturales, entre otros, así como distribuir y permitir el acceso equitativo y justo a bienes, recursos y oportunidades. Aunque se han realizado esfuerzos aislados por incorporar elementos de equidad de género, la política urbana y habitacional actual carece de perspectiva de género que iguale las distintas necesidades que tienen hombres y mujeres en el habitar de la ciudad.

IV. ¿Qué nos dice la experiencia de otros países?

A diferencia de Chile, otros países han ajustado sus textos constitucionales, cumpliendo con los estándares internacionales del derecho a la vivienda adecuada, y encontrándose al día con las obligaciones que se han comprometido a cumplir.

Rol del Estado

Algunas constituciones establecen un rol del Estado en relación con el derecho a la vivienda. En términos generales, la Constitución de **Sudáfrica**

ca dispone que el Estado “debe tomar medidas legislativas y de otro tipo razonables, dentro de sus recursos disponibles, para lograr la realización progresiva de este derecho”. Similarmente, la Constitución **Española** establece que “Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho (...). La Constitución de **Colombia** señala que será el Estado el encargado de promover “planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”, mientras en **Argentina**, la función del Estado es más limitada: su Constitución establece que el Estado, a través de sus leyes deberá establecer sólo “el acceso a una vivienda digna”.

Interés general y los límites de los derechos patrimoniales

Adicionalmente, algunos países regulan el interés general y los límites de los derechos patrimoniales. La Constitución **española** fija este límite señalando que los poderes públicos regularán “la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”. Por su parte, la Constitución **sudafricana** manifiesta que nadie “puede ser desalojado de su hogar, ni demoler su hogar, sin una orden judicial dictada después de considerar todas las circunstancias relevantes”. Finalmente, la Constitución de **Portugal** señala que será responsabilidad del Estado “Estimular la construcción privada, con subordinación a los intereses generales y el acceso a la vivienda propia o arrendada”.

Protección de grupos vulnerables

Algunas constituciones incluso contienen provisiones para proteger a ciertos grupos particularmente vulnerables. Por ejemplo, la Constitución

mexicana contiene disposiciones específicas del derecho a la vivienda en relación con los pueblos indígenas. En **España**, una provisión constitucional también regula la actuación de los poderes públicos en relación con el bienestar de los adultos mayores, señalando específicamente que “promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio”. Por último, la Constitución de **Grecia** dispone que deberá existir una “atención especial por parte del Estado [para] la adquisición de una vivienda por aquellos que no la tengan o que estén alojados de forma insuficiente”.

Los poderes públicos y la organización de sus competencias

En este respecto, vale resaltar que diversos textos constitucionales establecen ciertos mandatos a los poderes públicos con diferentes objetivos. La Constitución de Portugal en su artículo 65 N° 4 señala que “El Estado, las Regiones autónomas y las corporaciones locales definen las reglas de ocupación, uso y transformación del suelo urbano, especialmente a través de instrumentos de planeamiento urbanístico en el marco de sus respectivas leyes de ordenación del territorio y urbanismo, y procederá a las expropiaciones de los suelos necesarias para satisfacer fines de utilidad pública urbanística”. Por su parte, la Constitución española dispone en su



artículo 148.1 que las “Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: (...) 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, distribuyendo orgánicamente las responsabilidades por la política territorial en organismos desconcentrados.

V. ¿Qué diferencia hace que la vivienda tenga estatus constitucional?

La incorporación del derecho a la vivienda en la nueva Constitución no va a solucionar de un día para otro los problemas de hacinamiento, financiarización y desigualdades urbanas, pero sí podría tener efectos significativos en la forma de distribuir el poder dentro de nuestras ciudades. A continuación, revisamos algunos beneficios claves:

Garantiza un piso compartido. El reconocimiento del derecho a la vivienda en las constituciones define acuerdos básicos y mínimos sobre el grado de protección que debe tener este derecho, ofreciendo una guía para el desarrollo e interpretación del marco legislativo y de las políticas públicas.

Dignidad y empoderamiento. La consagración del derecho a la vivienda en la Constitución da cuenta del nivel de compromiso estatal con los derechos humanos, pone la dignidad del ser humano en el centro del debate político y empodera a los individuos y a las comunidades, posicionándolos como sujetos de derechos y no como meros consumidores de una mercancía.

Condición de igual ciudadanía. El reconocimiento del derecho a una vivienda digna es una garantía de igual ciudadanía, pues su consagración cumple la función de reconocer y exten-

der los márgenes del ejercicio democrático. La constitución es un texto legal que representa un acuerdo social en torno a cómo queremos vivir en comunidad. En ese sentido, la democracia no sólo debe reconocer una igualdad formal y libertades individuales, sino que es necesario que asegure un estándar de vida adecuado para todos y todas que permita ejercer las libertades, desarrollar la vida en dignidad e integrar plenamente a las personas a su comunidad política.

Hoja de ruta para los poderes públicos. La consagración de este derecho permitiría establecer ciertos mandatos y una hoja de ruta para los poderes públicos con el objetivo de asegurar su garantía. En consecuencia, a través de leyes, políticas públicas y presupuesto fiscal, se podrían establecer obligaciones que actualmente encuentran dificultades para ser implementadas con nuestro actual texto constitucional, debido a la supremacía del derecho constitucional de propiedad y la libertad económica.

Rendición de cuentas y exigibilidad. El derecho a la vivienda impone una cultura de rendición de cuentas para asegurar su garantía y su implementación a través de las políticas sociales y otros arreglos institucionales. Los mecanismos de rendición de cuentas generalmente incluyen procesos participativos comunitarios, sistemas de información, indicadores y control, así como también mecanismos administrativos, cuasi-judiciales y judiciales para la resolución de conflictos.

VI. Propuestas para el proceso constituyente

Los análisis elaborados anteriormente nos permiten delinear algunos elementos y principios clave para guiar las reflexiones respecto de la

incorporación del derecho a una vivienda adecuada en la nueva Constitución:

sin discriminación, progresivamente y hasta el máximo de los recursos disponibles del Estado.

1º La ciudad como parte integrante del derecho a la vivienda. El derecho a la vivienda no puede entenderse aisladamente, y su satisfacción dependerá de las condiciones, equipamientos, servicios y bienes públicos que se encuentren disponibles en el hábitat en que se inserta.

2º Primacía del interés general. La utilización del suelo debe responder al interés general de la población para lograr un desarrollo armónico del territorio. Combatir la segregación requiere generar un adecuado equilibrio entre el derecho de propiedad y la función social del suelo.

3º Gestión democrática y enfoque de género en la ciudad. El ejercicio pleno de la ciudadanía requiere una participación activa de las comunidades en la construcción de su propio hábitat. Esto necesariamente implica asumir la inclusión como un desafío permanente, y considerar el enfoque de género como un piso mínimo para su resguardo.

4º Garantía y protección del derecho. El reconocimiento expreso del derecho a una vivienda digna y adecuada debe ir acompañado con garantías constitucionales que permitan hacer efectivo su cumplimiento. Los tribunales de justicia deben tener herramientas para interpretar el contenido del derecho, ajustar su aplicación a determinados contextos y corregir situaciones de vulneración.

5º Obligaciones internacionales. De acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, la consagración del derecho a la vivienda en el nuevo texto constitucional debería incluir la obligación de realizar este derecho

TECHO
UN TECHO PARA CHILE



FUNDACIÓN
VIVIENDA

| **ces**
centro de estudios socioterritoriales



The Global Initiative
for Economic, Social and Cultural Rights