

## EL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES DE VIVIENDA EN VENEZUELA

Xavier Valente<sup>1</sup>, Claudia Giménez<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Xavier Valente. Escuela de Sociología, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FaCES), Universidad Central de Venezuela (UCV) (FaCES-UCV). Correo: *xaviervalente@gmail.com*

<sup>2</sup> Claudia Giménez. Profesional independiente. Correo: *cjimenez64@gmail.com*

### RESUMEN

La vivienda adecuada, en tanto derecho humano, requiere de la implementación de ciertos mecanismos de permitan vigilar su cumplimiento. En ese sentido, esta ponencia tiene como propósito describir algunos de los aspectos conceptuales y metodológicos que enfrenta el análisis de políticas y programas sociales de vivienda desde el enfoque basado en derechos humanos (EBDH). Desde lo conceptual se hace necesaria una definición de los contenidos esenciales mínimos del derecho que trasciendan las visiones más simples. Y en el plano metodológico, se requiere construir un esquema que vincule al Estado y sus instituciones con sus obligaciones y a los sujetos con el alcance y contenido de sus derechos. Para ello se sintetiza y propone un esquema de cuatro pasos, que a su vez contempla el acceso oportuno a distintas fuentes de información que permitan, por un lado, la rendición de cuentas de las autoridades y, por el otro, que la población active mecanismos de exigibilidad para el cumplimiento de sus derechos, en las circunstancias en que sea necesario. No obstante, en el caso venezolano, se observan limitaciones en el acceso a las fuentes de información tradicionales que hacen indispensable (ahora más que nunca) la incorporación de nuevas fuentes alternativas a fin de garantizar un abordaje más integral de los programas sociales y su impacto en la realización de los derechos.

**Palabras clave:** Política Social, Vivienda y Hábitat, Programas Sociales, Enfoque de Derechos Humanos, Derechos Humanos.

### INTRODUCCIÓN

La vivienda adecuada como derecho humano "...significa disponer de un lugar donde 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” (CESCR, 1991: 7). El reconocimiento de este derecho a nivel internacional tiene su origen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948) y, posteriormente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966), considerado el instrumento jurídico central para la protección del derecho a la vivienda adecuada a nivel universal.

La vivienda adecuada, de acuerdo a la jurisprudencia internacional, requiere de condiciones mínimas de habitabilidad, de acceso a los servicios y de un entorno que ofrezca espacios para la calidad de vida. En ese sentido, el enfoque basado en derechos humanos (EBDH) operacionaliza el concepto de vivienda en componentes normativos o contenidos esenciales, tales como, seguridad jurídica de la tenencia, calidad física, accesibilidad económica y adaptabilidad cultural, que permiten desarrollar una perspectiva para analizar y evaluar las políticas y programas sociales diseñadas por el Estado para cumplir con sus obligaciones.

En la práctica, entender la vivienda adecuada como un derecho humano requiere desarrollar mecanismos de vigilancia de la (in) observancia de las obligaciones del Estado que permita evidenciar los avances y retrocesos, y la exigibilidad de los derechos cuando las acciones u omisiones estatales pongan en riesgo su realización. Por ello, el objetivo de esta ponencia es describir algunos de aspectos conceptuales y metodológicos que enfrenta el análisis de políticas y programas de vivienda desde el EBDH. Lo conceptual remite al debate sobre las definiciones de la vivienda y su contenido. Y lo metodológico, se centrará en el rol de la información como requisito indispensable para los procesos de análisis desde el EBDH, evidenciando el imperativo de diversificar y triangular las fuentes de información disponibles. Este requisito siempre tan importante en cualquier circunstancia se convierte en una condición indispensable en el contexto de la Venezuela actual.

En resumen, se trata de una disertación teórica acerca de cómo el EBDH implicaría una metodología adecuada para el análisis de los programas sociales de vivienda en Venezuela, a partir de una revisión de la literatura especializada y una exploración preliminar de casos y autores en el contexto nacional. Esta ponencia no trata de resultados de una fase empírica de la investigación en curso. Por lo tanto, solo se ofrece un esquema que posiblemente podría coadyuvar al análisis y seguimiento para certificar el grado de realización del derecho humano en estudio.

De modo que el documento se estructura en seis secciones incluida esta breve introducción. El segundo apartado permite una aproximación al EBDH y sus principales características. Seguidamente, se describe la propuesta metodológica formulada desde el EBDH para el análisis de políticas y programas sociales, con especial énfasis en los programas de vivienda. La cuarta parte argumenta las dificultades actuales frente a las fuentes de información tradicionales y la necesaria incorporación de fuentes alternativas para suplir la ausencia de información pública requerida para vigilar el cumplimiento de las obligaciones estatales. Finalmente, se cierra con unas sucintas consideraciones finales y las referencias bibliográficas utilizadas.

## **1. UNA APROXIMACIÓN AL ENFOQUE BASADO EN DERECHOS HUMANOS (EBDH)**

El enfoque de derechos humanos o enfoque basado en derechos humanos (EBDH), considera la interrelación existente entre políticas o programas sociales y derechos sociales, entendiendo a aquellos como medios concretos para garantizar el ejercicio efectivo de éstos. Por tanto, esta perspectiva considera a la política social como un derecho en sí mismo. Tal situación implica reconocer el papel del Estado como garante del acceso a bienes y servicios colectivos fundamentales para asegurar una vida digna a la población y que por su naturaleza no pueden ser dejados exclusivamente bajo la lógica del mercado. De modo que incursionar en el EBDH conlleva necesariamente dejar atrás la concepción de la política social como actividad compensatoria a los efectos del mercado.

Para Güendel (2003: 2), “la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos”. Mientras que Pautassi (2010: 9) “...entiende por enfoque de derechos, al marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional y ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo”.

Por tanto, lo que pretende el EBDH es “...traducir las normas de derechos humanos en directrices de programación concretos que puedan aplicarse en contextos políticos y circunstancias nacionales diversos” (OACDH, 2006: III). De tal manera que las políticas y programas estén “anclados en un sistema de derechos y de los

correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional” (OACDH, 2006: 15).

Para el EBDH los tratados internacionales sobre la materia y su interpretación por organismos supranacionales han generado “...un marco [normativo, imperativo] explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de fuerte legitimidad social y política...” (Abramovich, 2006: 88). En consecuencia, existen dos argumentos que fundamentan la aplicación del enfoque de derechos en las políticas y programas sociales: uno de naturaleza intrínseca y otro de índole instrumental. El primero indica que es lo correcto desde el punto de vista ético y moral; y el segundo, reivindica el hecho de que conduce a mejores y más sostenibles resultados. Por lo general su implementación es producto de una conjugación de ambos argumentos (OACDH, 2006).

El EBDH tiene importantes implicaciones para la dinámica de la política social en tanto requiere para su aplicación de un “cambio de lógica” al transformar conceptos y percepciones muy arraigadas entre los tomadores de decisión y los gestores de los programas. Por ejemplo, se pasa de la atención de necesidades insatisfechas a mandatos y obligaciones para satisfacer derechos; de beneficiarios pasivos a titulares de derechos con capacidad de exigir o demandar. Así pues, el reconocimiento de los derechos es una vía para otorgar poder a la población, en especial, a los sectores más vulnerables (Abramovich, 2006: 40).

En cuanto a las características del enfoque de derechos, son múltiples los elementos que se le han atribuido, desde su convicción por trascender de las prácticas asistencialistas, hasta su valorización de los espacios locales y del Estado como portador de obligaciones. A manera de síntesis, el EBDH incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El normativo se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales y el operacional tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos (OACDH, 2006). La conjunción de ambos aspectos permite que la acción del Estado se fundamente en el reconocimiento legal de los derechos, y en la obligación de garantizar mecanismos ciudadanos de exigibilidad.

Ambos elementos permiten que el EBDH coadyuve en la formulación de políticas y programas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, marcando distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades. Las necesidades, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no

son necesariamente universales, pueden priorizarse y no conllevan responsabilidades. En suma, el enfoque de derechos constituye un “prisma” que permite observar los procesos de formulación e implementación de políticas y programas públicos desde un conjunto de reglas, principios y estándares (Pautassi, s/f) y de ese modo constatar la (in)observancia de los derechos, el funcionamiento de las instituciones del Estado y la participación ciudadana.

## 2. ¿EN QUÉ CONSISTE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DESDE EL EBDH?

El EBDH es un marco conceptual basado normativamente en principios y estándares internacionales y operacionalmente, dirigido a la promoción y protección de derechos humanos, reconociendo a las personas como titulares de derechos y estableciendo obligaciones para los portadores de deberes (UNSSC, s/f). Ahora bien, tomando en cuenta la definición del EBDH ¿de qué forma es posible estructurar un esquema analítico útil sobre los procesos de formulación e implementación de programas sociales? Esta interrogante puede tener una variedad de respuestas que se traducen en una diversidad de propuestas metodológicas.

De una revisión no exhaustiva se han considerado las siguientes experiencias: a) Alza (2014) en su aplicación al análisis del derecho al agua; b) FAO (2011) con su guía para el análisis de los programas de transferencias condicionadas desde el enfoque de derechos; c) Giménez y otros (2009) con su análisis crítico de un programa de viviendas a nivel estatal (estado Miranda); y d) Zapata (2014) con su evaluación de un programa de viviendas a nivel local (Ciudad de México) desde los estándares internacionales de derechos humanos.

De la conjunción de las propuestas de estos autores se presenta un esquema de cuatro pasos iterativos (no necesariamente consecutivos) para el análisis de programas sociales desde el EBDH. El contenido de los pasos se orienta a definir: el derecho y su contenido normativo, sus titulares de derechos, las obligaciones estatales y los principios o estándares del enfoque:

### 2.1 Delimitación del derecho

- a) Identificación del derecho humano a analizar: Lo primero que debe hacerse es identificar el derecho a analizar. En el caso de este trabajo es el derecho a la vivienda adecuada. En ocasiones puede ser complejo identificar un derecho en

particular puesto que, dado su carácter interdependiente, difícilmente una política o programa tenga implicaciones sobre solo uno de ellos. El derecho a la vivienda adecuada tiene vínculos con los derechos a la tierra, al agua, a la salud y a la alimentación adecuada.

- b) Identificación de los titulares de derechos y los portadores de deberes: Siendo universales, los derechos corresponden a todas las personas. No obstante, con el análisis de programas sociales es necesario añadir la identificación de la población objetivo o, en algunos casos, aquellos grupos sociales que por su situación de vulnerabilidad han sido identificados como prioritarios en términos del disfrute del derecho analizado.

Con relación a los portadores de deberes no se trata solamente del Estado como una figura abstracta, sino también sus órganos y entes. De hecho, la acción del Estado no debe circunscribirse únicamente al gobierno (Poder Ejecutivo) como gestor de las políticas sociales, sino también al resto de las ramas del Poder Público.

## 2.2 Contenidos normativos del derecho

La comprensión de lo que implica la realización plena de un derecho humano pasa necesariamente por conocer el contenido del mismo. Dada la amplia variedad de definiciones, a cada derecho le está asociado un conjunto de elementos, características o componentes normativos que en sí mismos corresponden al contenido mínimo esencial. En otras palabras, el contenido representa lo que se puede exigir en relación al derecho, siendo tarea fundamental de la ciudadanía su conocimiento, ejercicio y exigencia.

La importancia de conocer los componentes de los derechos radica en que, a partir de cada uno de éstos, es posible un monitoreo más efectivo de las políticas, desagregando las obligaciones del Estado en ámbitos más específicos, lo que permite a su vez ir reportando avances o retrocesos en cada una de las áreas que contempla su realización. Por consiguiente, cada componente involucra determinadas garantías entendidas como aquellos "...medios que señala la ley para que el derecho sea satisfecho" (González Plessmann, 2004).

Los componentes normativos constituyen aquellos factores que determinan en qué medida se cumple el derecho a la vivienda adecuada. A continuación, se describen

sucintamente los siete componentes propuestos por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CESCR, 1991):

- a) Seguridad jurídica de la tenencia: “sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento y otras amenazas”;
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: “una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, seguridad, la comodidad y la nutrición”;
- c) Gastos soportables: “los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas”;
- d) Habitabilidad: “...debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad”;
- e) Asequibilidad: “debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos...”;
- f) Lugar: “...debe encontrarse 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”; y
- g) Adecuación cultural: “la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda”.

### 2.3 Obligaciones estatales:

Cada componente o atributo del derecho contempla obligaciones de distinta naturaleza por parte del Estado. Según el PIDESC (ONU, 1966):

La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el disfrute de los (...) [derechos]. La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para impedir que terceros interfieran en la aplicación de las garantías previstas en (...) [el PIDESC]. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados adopten medidas

apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole para dar plena efectividad a [los derechos. A su vez, la obligación de cumplir comprende las obligaciones de facilitar, proporcionar y promover el goce de los derechos humanos].

Las obligaciones estatales de *respetar, proteger y cumplir o hacer efectivo* requieren para su cumplimiento de un conjunto de acciones estatales expresadas en forma de políticas, planes y programas. De tal modo que el enfoque de derechos humanos debería ser incorporado en las fases de formulación, implementación y evaluación de dichas acciones, con la finalidad de contribuir a alcanzar una realización efectiva de los derechos.

Además de las obligaciones de *comportamiento (respetar, proteger y cumplir o hacer efectivos los derechos)*, existen también las de *resultado*. Las primeras "...aluden a las acciones u omisiones que constituyen medios o medidas estatales que conducen razonablemente a que los derechos se vean efectivamente respetados, protegidos o garantizados", mientras que las segundas, "...aluden al resultado que se espera tengan esos medios o medidas" (González Plessmann, 2004). Como es lógico, además de estas obligaciones de carácter general, cada derecho conlleva obligaciones específicas.

De igual manera, la obligación de *cumplir o hacer efectivos* los derechos, en ocasiones se subdivide en dos: las obligaciones de *facilitar* y de *facilitar los medios*. La primera contempla "llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas" para satisfacer sus derechos; y la segunda, "supone la prestación directa de servicios si los derechos (...) no pueden realizarse de otro modo" (OACDH, 2006: 2).

El PIDESC (ONU, 1966) establece en su artículo 2.1 que los Estados Partes "se comprometen a adoptar medidas (...) hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, (...) la plena efectividad de los derechos...". Existen por tanto obligaciones de *cumplimiento inmediato* y de *cumplimiento progresivo*.

Una vez identificados los titulares de derechos, los contenidos normativos y las obligaciones estatales, es posible establecer sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas sociales para conocer si éstas influyen positivamente en su realización (Parra Vera, 2006). Es decir, es el momento de vigilar el cumplimiento

de los compromisos adquiridos por el Estado, tanto a nivel nacional como internacional.

## 2.4 Los principios o estándares del enfoque:

La formulación e implementación de políticas y programas con enfoque de derechos humanos constituyen un gran reto para el Estado y la sociedad porque requiere definir principios o estándares sobre el resultado deseado. Son, en realidad, enunciados normativos en tanto corresponden a un desiderátum. Tales principios o estándares son de distinta naturaleza y no existen criterios rígidos ni uniformes sobre su selección, tal como se puede observar al revisar las diversas propuestas existentes en la literatura (IPPDH, 2014; OACDH, 2006; Pérez Murcia, 2007; Cecchini y Nieves, 2015; Pautassi, 2010; Sepúlveda, 2014). En términos conceptuales, Pautassi (2010: 13-14) define a los estándares como un:

Conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que constituyen la base sobre la cual se fija el contenido de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos sociales y que fijan un corpus que permite no solo desarrollar con precisión el alcance de las obligaciones concernientes al derecho social en cuestión sino que también aporta elementos comunes en los procesos de verificación de cumplimiento...”.

Como se observa, los principios no están diseñados para ser verificados directamente (Pautassi, 2010). Tampoco puede decirse que son un listado cerrado de principios y que el debate se ha agotado sino, por el contrario, es uno de los espacios de mayor flexibilidad en término de la definición de criterios de análisis.

## 3. EL ROL DE LA INFORMACIÓN EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS SOCIALES DESDE EL EBDH

El reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada implica, por un lado, que el Estado cumpla con las obligaciones a las que se ha comprometido voluntariamente, y por el otro, que la ciudadanía exija su realización (exigibilidad). Para poder vigilar el cumplimiento de las obligaciones y, por ende, la satisfacción de los derechos, se requiere avanzar en la producción y uso óptimo de la información pública, porque sin ella se dificultan los procesos tanto de diseño de las políticas como de evaluación en términos de su impacto real. Así pues, “el incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del Estado da cuenta de un déficit en materia legal, presupuestaria, administrativa, logística o de cualquier otra índole” (Giménez y

Valente, 2008: 45) que requiere de mecanismos accesibles, transparentes y principalmente eficaces de exigibilidad.

Además de la exigibilidad, la información pública es indispensable para los procesos de rendición de cuentas previstos en el EBDH. El origen del concepto de rendición de cuentas viene del término en inglés *accountabilty*, “para describir a la acción de hacer a los sujetos responsables de sus acciones” (Pereyra, 2010: 10). En la práctica engloba “no sólo la obligación de generar información sobre la gestión y sus impactos (...) sino también la obligación de brindar acceso a la información y explicar las decisiones que se toman” (Pereyra, 2010: 10). Desde el EBDH, ambos procesos son complementarios y conducen a evidenciar los avances y retrocesos del Estado en materia de cumplimiento de sus obligaciones, y la exigibilidad de los derechos cuando las acciones u omisiones estatales constituyan violaciones o pongan en riesgo su realización. En ese sentido, el rol de la información es de primer orden.

En consecuencia, la información es un elemento clave para la toma de decisiones como proceso participativo y, en el caso del EBDH, debe tener un objetivo particular: visibilizar las desigualdades que ocultan los indicadores agregados. Si el enfoque pretende reconocer como sujetos de derechos a grupos sociales específicos, es imprescindible generar mecanismos de alerta y seguimiento con los cuales se fomente la práctica de la exigibilidad de los derechos.

En el caso venezolano, existe información clave para el análisis de programas sociales que no es de dominio público. Transparencia Venezuela (2013: 3) ha denunciado que “la mayoría de la información disponible (...) es propaganda. [Y en la práctica,] existe poca o ninguna información concreta, con datos objetivos y verificables”. Si bien la Constitución de 1999 (RBV, 1999: art. 58) garantiza que “toda persona tiene derecho a la información oportuna, veraz e imparcial, sin censura...”; así como también, “...el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad (...) sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta” (RBV, 1999: art. 51), varias organizaciones de derechos humanos ha denunciado las dificultades de acceso y falta de respuesta a las solicitudes de información que por su naturaleza deberían ser de acceso público.

El incumplimiento de estas disposiciones legales vinculadas a los principios de transparencia y rendición de cuentas, ha implicado a graves restricciones al acceso

a la información pública, que se manifiestan a través de (UPR, 2016: 53): a) “la irregularidad de publicación de información en áreas esenciales para la vida económica y social del país, que incluye datos estadísticos desglosados, actualizados y verificables...”; b) “las medidas de reserva o bloqueo de información aplicadas por organismos públicos, basándose en justificaciones incompatibles con las normas internacionales que protegen el derecho al acceso a la información pública”; y c) “la falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas, lo cual limita una evaluación objetiva de las medidas adoptadas por Estado para asegurar la plena efectividad de los derechos”.

Ante estas tres situaciones tan recurrentes e incompatibles con el EBDH, las observaciones finales al tercer informe periódico entregado por el Estado venezolano ante el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales recomendaron establecer “mecanismos eficaces de difusión de la información que sea de interés para los titulares de derechos (...), tales como criterios de elegibilidad para programas sociales, resultados de indicadores, así como informes de rendición de cuentas” (CESCR, 2015: 13).

En ese contexto, las fuentes de información tradicionales tales como los Planes de Desarrollo Económico Social de la Nación, los instrumentos jurídicos nacionales relativos al tema de vivienda, las leyes de presupuesto, los censos, encuestas y demás estadísticas oficiales, los documentos e informes técnicos de los organismos ejecutores, las *Memoria y Cuenta* de los Ministerios, los Mensajes Anuales del Presidente de la República, los informes de gestión de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República y los sitios web de las instituciones públicas, se hacen insuficientes (e incluso, en algunos casos, están ausentes) para tener una mirada integral a la situación del derecho a la vivienda adecuada en Venezuela.

Por lo tanto, en la actualidad se requiere diversificar y triangular fuentes de información, entre las que destacan: los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) y demás agencias y fondos del Sistema de Naciones Unidas (SNU) sobre Venezuela, los informes y cuestionarios entregados por la República Bolivariana de Venezuela ante los organismos del SNU, los informes anuales y/o especiales de organizaciones no gubernamentales, los artículos de prensa y reportajes especiales de distintos medios de comunicación incluidos los electrónicos y las encuestas y registros levantados por universidades nacionales.

Con respecto a la Gran Misión Vivienda Venezuela (GMVV), uno de los principales programas sociales del actual gobierno, "...la información detallada sobre esta Misión es una suerte de 'secreto de Estado', de difícil acceso, cuando su difusión podría aclarar muchas de sus ejecutorias y orientaciones" (Lovera, 2013: 2). En consecuencia, "la labor de recopilación y ordenamiento de datos se vuelve compleja" (Transparencia Venezuela, 2013: 4), dificultando el monitoreo y evaluación de este programa desde instancias externas al Estado.

Este contexto, no solo dificulta la labor de las organizaciones que promueven el derecho a la vivienda adecuada para exigir su realización o a los investigadores académicos para el análisis y evaluación de su implementación, sino también, a las familias adjudicatarias y la población en general que "desconocen las reglamentaciones que los rigen" (Transparencia Venezuela, 2013: 5) y los resultados de los censos y registros que en materia habitacional se han realizado (Provea, 2013: 4).

#### 4. CONSIDERACIONES HASTA EL MOMENTO

La implementación del EBDH implica incorporar consideraciones conceptuales y metodológicas. Lo conceptual remite a dos imperativos: el primero, en términos de ampliar la visión tradicional de la vivienda como espacio físico sin interacción con el entorno, y el segundo, al entenderla como un derecho y no una dádiva o una mercancía. Al respecto, Repetto (2010: 108), señala que "la (...) construcción de un enfoque de derechos se trata de pasar de la concepción de personas con necesidades que deben ser asistidas a sujetos con derechos". Por tanto, el paso de beneficiarios pasivos a la espera de "una solución habitacional" por titulares de derecho, se logra a través de una participación libre, informada y significativa, en relación a su capacidad de incidencia real en los procesos de toma de decisiones.

En términos metodológicos se plantea la necesidad de construir esquemas que coadyuven a vigilar la realización de los derechos. Para ello se planteó la identificación de los titulares de derechos y portadores de obligaciones, de los principios o estándares, de los componentes normativos y finalmente, de las obligaciones estatales correspondientes al derecho a la vivienda adecuada. Este tipo de análisis requiere de información de distinta naturaleza que los Estados están en la obligación de proveer. Lamentablemente, en el caso venezolano, "...se han debilitado o paralizado sistemas de información indispensables para el análisis, evaluación y seguimiento de políticas públicas, por ejemplo, los anuarios de

mortalidad, el sistema de información nutricional, los sistemas de vigilancia epidemiológica, (...) las estadísticas de matrícula educativa, la adjudicación de pensiones y viviendas” (UPR, 2016: 54). Por ello, desde el punto de vista metodológico, el principal desafío se encuentra en el desarrollo de fuentes alternativas de información que permitan suplir las fallas y ausencias del Sistema Estadístico Nacional.

Cabe destacar que estos aspectos no constituyen en modo alguno una barrera infranqueable para seguir avanzando en el monitoreo y la vigilancia de la situación de los derechos humanos en Venezuela, sino por el contrario, se convierten en una oportunidad para repensar creativamente las estrategias y maneras en que pueden irse abriendo mayores espacios para la reflexión y análisis desde esta perspectiva que se centra en el ser humano.

Finalmente, es importante recordar que el EBDH no prescribe, ni es imperativo en cuanto a las políticas y programas que los Estados deben adoptar para garantizar el mayor disfrute de los derechos. En otras palabras, cada Estado de manera independiente puede definir las estrategias que considere más adecuadas y pertinentes a su contexto y realidad para garantizar, progresivamente y sin discriminación, el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos. No obstante, “...los procesos a través de los cuales se diseñan, implementan y evalúan (...) [tales] políticas públicas [si] deben estar en consonancia con los estándares...” (Sepúlveda, 2014: 13) y obligaciones estatales establecidas en las normas internacionales y nacionales de derechos humanos.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo, *Revista de la Cepal*, (88), 35-50.

Alza, C. (2014). El enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En: Burgorgue, L.; Maués, A. y Sánchez, B. (Coords.). *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, (pp. 51-78), Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior.

Cecchini, S. y Nieves, M. (2015). El enfoque de derechos en la protección social. En: Cecchini, S. y otros (Eds.). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*, (pp. 331-365), Santiago: CEPAL.

CESCR-Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1991). *Observación general nº 4. El derecho a una vivienda adecuada*, Ginebra: CESCR.

FAO-Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-Oficina Regional para América Latina y el Caribe (2011). *Los Programas de Transferencias condicionadas desde un enfoque de derechos humanos. Guía para el análisis*, Santiago: FAO.

Giménez y otros (2009). Programa de vivienda por cogestión (Invihami, 2005-2008). Análisis crítico desde el enfoque del derecho a la vivienda adecuada, *Coloquio Injaviu*, Bogotá.

Giménez, C. y Valente, X. (2008). Observatorio de derechos sociales en Venezuela: fundamentos conceptuales y metodológicos, *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 14, (2), 43-67.

González Plessmann, A. (2004). *Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos*, Caracas: Inédito.

Güendel, L. (2003). *Nuevas tendencias y desafíos de la política social en América Latina*, San José: Inédito.

IPPDH-Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (2014). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, Buenos Aires: IPPDH.

Lovera, A. (2013). Foro Conclusión. *Ciclo de debates sobre la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas.

OACDH-Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Nueva York y Ginebra: OACDH.

ONU-Organización de las Naciones Unidas (1966). Resolución 2200A: *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Nueva York: ONU.

\_\_\_ (1948). *Resolución 217 A (III): Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Nueva York: ONU.

Parra Vera, O. (2006). Investigando la realización del derecho a la salud. Monitoreo, cabildeo e indicadores. *VII Seminario: "Derecho Humano a la salud, una visión integral"*, Caracas.

Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (Ed.). *La medición de los derechos en las políticas sociales*, (pp.1-87), Buenos Aires: Editores del Puerto.

\_\_\_ (s/f). "Políticas públicas y derechos humanos", Buenos Aires: Flacso.

Pereyra, V. (2010). *Rendición de cuentas y programas sociales: los programas de transferencias condicionadas en América Latina*, Buenos Aires: CIPPEC.

Pérez Murcia, L. (2007). Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. En: Pérez Murcia, L.; Rodríguez, C. y Uprimny, R. *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Bogotá: DeJusticia/IDEP.

Provea-Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (2013). *Informe: 365 días de la Misión Gran Vivienda Venezuela (GMVV)*, Caracas: Provea.

RBV-República Bolivariana de Venezuela (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial nº 5.453, Extraordinario, de fecha 24 de marzo de 2000. Enmienda nº 1, Gaceta Oficial nº 5.908, Extraordinario, de fecha 19 de febrero de 2009.

Repetto, F. (2010). Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos, *Reforma y Democracia*, (47), 89-139.

Sepúlveda, M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*, Santiago: Cepal.

Transparencia Venezuela (2013). *Análisis de riesgos de corrupción e integridad en la Gran Misión Vivienda Venezuela*, Caracas: Transparencia Venezuela.



UNSSC-United Nations System Staff College (s/f). *Enfoque Basado en Derechos Humanos en el proceso de programación*, Turín.

UPR-Universal Periodic Review Info (2016). *Hoja Informativa. 2do. Ciclo EPU Venezuela 2016. Contribuciones de la sociedad civil venezolana*, Ginebra: UPR.

Zapata, L. (2014). *El enfoque de derechos humanos en el diseño del programa "Vivienda en Conjunto" de la Ciudad de México implementado durante la gestión de Marcelo Ebrard: un análisis desde los estándares internacionales*, México D.F., (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.

# **APÉNDICE (Presentación)**



El enfoque basado en derechos humanos como perspectiva de análisis de los programas sociales de vivienda en Venezuela

Xavier Valente / Claudia Giménez Mercado



# Contenido

- La vivienda como derecho
- El enfoque basado en derechos humanos (EBDH)
- El EBDH en cuatro pasos
  - Componentes normativos
  - Obligaciones estatales
  - Principios o estándares
- El rol de la información en el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH
- A manera de cierre

## La vivienda como derecho

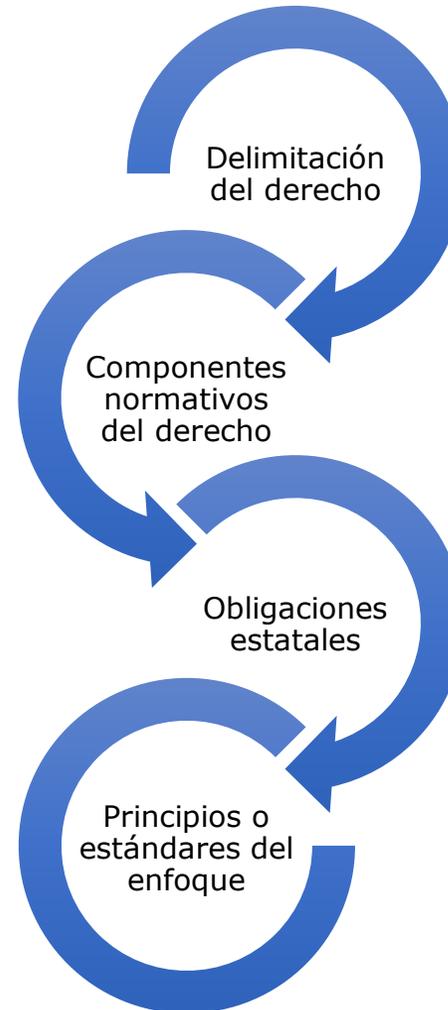
- La vivienda adecuada como derecho humano “...significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable” (CESCR, 1991: 7).



# El enfoque basado en derechos humanos

- Pautassi (2010: 9) "...entiende por enfoque de derechos, al marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional y ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo".
- Lo que pretende el EBDH es "...traducir las normas de derechos humanos en directrices de programación concretos que puedan aplicarse en contextos políticos y circunstancias nacionales diversos" (OACDH, 2006: III).

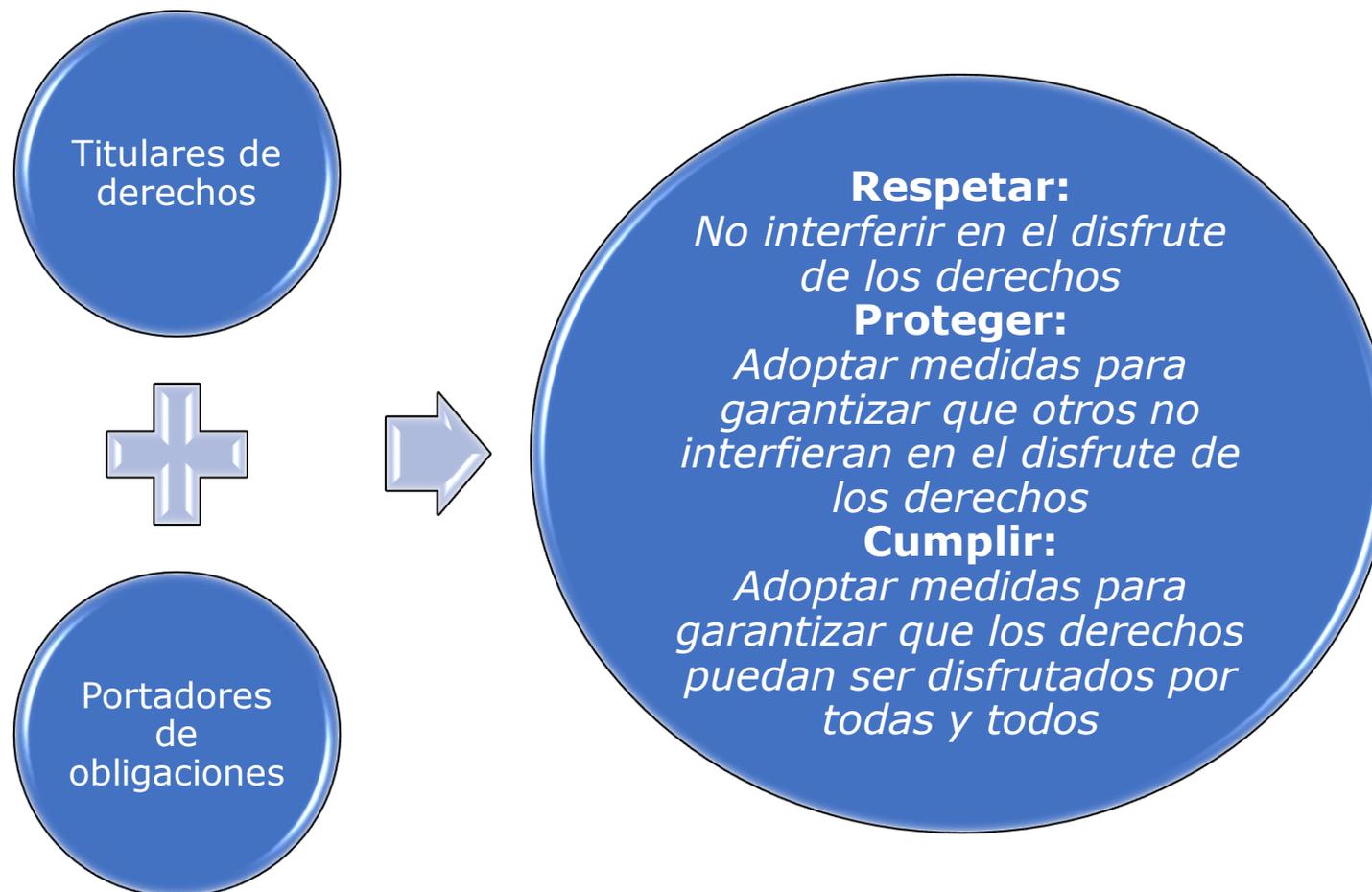
# El EBDH en cuatro pasos



# Componentes normativos



# Obligaciones estatales





## Principios o estándares

- “Conjunto de pautas, principios y reglas orientadoras que constituyen la base sobre la cual se fija el contenido de los compromisos asumidos por los Estados en materia de derechos sociales y que fijan un corpus que permite no solo desarrollar con precisión el alcance de las obligaciones concernientes al derecho social en cuestión sino que también aporta elementos comunes en los procesos de verificación de cumplimiento...” (Pautassi, 2010: 13-14).



# El rol de la información en el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH

- El reconocimiento del derecho a la vivienda adecuada implica, por un lado, que el Estado cumpla con las obligaciones a las que se ha comprometido voluntariamente, y por el otro, que la ciudadanía exija su realización (exigibilidad).
- Para poder vigilar el cumplimiento de las obligaciones y, por ende, la satisfacción de los derechos, se requiere avanzar en la producción y uso óptimo de la información pública, porque sin ella se dificultan los procesos tanto de diseño de las políticas como de evaluación en términos de su impacto real.



# El rol de la información en el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH

- La información es un elemento clave para la toma de decisiones como proceso participativo y, en el caso del EBDH, debe tener un objetivo particular: visibilizar las desigualdades que ocultan los indicadores agregados.
- En el caso venezolano existe información clave para el análisis de programas sociales que no es de dominio público.
- Transparencia Venezuela (2013: 3) ha denunciado que “la mayoría de la información disponible (...) es propaganda. [Y en la práctica,] existe poca o ninguna información concreta, con datos objetivos y verificables”.



# El rol de la información en el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH

- Esto ha implicado a graves restricciones al acceso a la información pública, que se manifiestan a través de (UPR, 2016: 53):
  - “La irregularidad de publicación de información en áreas esenciales para la vida económica y social del país...”;
  - “Las medidas de reserva o bloqueo de información aplicadas por organismos públicos...”; y
  - “La falta de mecanismos eficaces de rendición de cuentas...”.



# El rol de la información en el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH

- Las fuentes de información tradicionales se hacen insuficientes (e incluso, en algunos casos, están ausentes) para tener una mirada integral a la situación del derecho a la vivienda adecuada en Venezuela.
- Se requiere diversificar y triangular fuentes de información:
  - Los informes de OACDH y demás agencias y fondos del SNU sobre Venezuela;
  - Los informes y cuestionarios entregados por Venezuela ante el SNU;
  - Los informes anuales y/o especiales de ONGs;
  - Los artículos de prensa y reportajes especiales; y
  - Las encuestas y registros levantados por universidades nacionales.



# El rol de la información en el análisis de políticas y programas sociales desde el EBDH

- Este contexto no solo dificulta la labor de las organizaciones que promueven el derecho a la vivienda adecuada para exigir su realización o a los investigadores académicos para el análisis y evaluación de su implementación, sino también a las familias adjudicatarias y la población en general que “desconocen las reglamentaciones que los rigen” (Transparencia Venezuela, 2013: 5) y los resultados de los censos y registros que en materia habitacional se han realizado (Provea, 2013: 4).



## A manera de cierre

- La implementación del EBDH implica incorporar consideraciones conceptuales y metodológicas.
  - Lo conceptual remite a dos imperativos: el primero, en términos de ampliar la visión tradicional de la vivienda como espacio físico sin interacción con el entorno, y el segundo, al entenderla como un derecho y no una dádiva o una mercancía.
- En términos metodológicos se plantea la necesidad de construir esquemas que coadyuven a vigilar la realización de los derechos.
  - Desde el punto de vista metodológico, el principal desafío se encuentra en el desarrollo de fuentes alternativas de información que permitan suplir las fallas y ausencias del Sistema Estadístico Nacional.



## A manera de cierre

- El EBDH no prescribe ni es imperativo en cuanto a las políticas y programas que los Estados deben adoptar para garantizar el mayor disfrute de los derechos.
- En otras palabras, cada Estado de manera independiente puede definir las estrategias que considere más adecuadas y pertinentes a su contexto y realidad para garantizar, progresivamente y sin discriminación, el respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.
- Finalmente, para todo ello se es indispensable disponer de información con las características antes señaladas.