

# DERECHO AL SUELO Y LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA

## LA REALIDAD Y LOS CAMINOS POSIBLES

Martha Arévalo / Guillermo Bazoberry / Claudia Blanco / Selma Díaz / Luis Estrada / Raúl Fernández Wagner  
Jorge Franco / Ramiro García Quispe / Gustavo González / Osman Guadamuz Madriz / Alfonso Iracheta  
Jaime Miyashiro Tsukazan / Raúl Morales / Amanda Morán Mérida / Benjamín Nahoum / Joakim Olsson  
Leonardo Pessina / Ana Sugranyes / Luis Enrique Trundle Fagoth / Raúl Vallés / Cristina Vila



**DERECHO AL SUELO Y LA CIUDAD  
EN AMÉRICA LATINA  
LA REALIDAD Y LOS CAMINOS POSIBLES**



# DERECHO AL SUELO Y LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA

## LA REALIDAD Y LOS CAMINOS POSIBLES

*Martha Arévalo / Guillermo Bazoberry / Claudia Blanco / Selma Díaz  
Luis Estrada / Raúl Fernández Wagner / Jorge Franco / Ramiro García Quispe  
Gustavo González / Osman Guadamuz Madriz / Alfonso Iracheta  
Jaime Miyashiro Tsukazan / Raúl Morales / Amanda Morán Mérida  
Benjamín Naboum / Joakim Olsson / Leonardo Pessina / Ana Sugranyes  
Luis Enrique Trundle Fagoth / Raúl Vallés / Cristina Vila*

**TRILCE**



**CENTRO COOPERATIVO SUECO**  
KOOPERATION UTAN GRÄNSER

Programa Regional de Vivienda y Hábitat  
Centro Cooperativo Sueco  
San José, Costa Rica  
[www.sccportal.org/americalatina](http://www.sccportal.org/americalatina)

El Centro Cooperativo Sueco por su carácter no lucrativo  
no percibirá beneficio por la venta de esta publicación.

Ediciones Trilce  
Montevideo, Uruguay  
[trilce@trilce.com.uy](mailto:trilce@trilce.com.uy)  
[www.trilce.com.uy](http://www.trilce.com.uy)

Fotografía de carátula:  
Ekaterina Canjura (FUNDASAL)

Todas las fotografías que en cuyo pie no figure la autoría  
pertenecen a los archivos personales de los autores de cada capítulo.

ISBN 978-9974-32-606-4  
Primera edición: diciembre 2012

# Contenido

- 7 Introducción.  
Para derribar este otro *apartheid*  
por *Joakim Olsson*

## El acceso al suelo y el derecho a la ciudad

- 11 La tensión entre el derecho y el negocio  
por *Benjamín Naboum*

## Panorama de Sur a Norte en América Latina

### Chile

- 27 Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo  
por *Ana Sugranyes y Raúl Morales*

### Argentina

- 45 Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista  
por *Raúl Fernández Wagner*

### Uruguay

- 65 El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano  
por *Jorge Franco y Raúl Vallés*

### Brasil

- 81 Una legislación urbana ejemplar, que no se aplica  
por *Leonardo Pessina*

### Paraguay

- 95 Muchos con poco; pocos con mucho  
por *Cristina Vila*

### Bolivia

- 113 ¿Suelo o territorio?  
por *Martha Arévalo y Guillermo Bazoberry*

**Perú**

- 129 Lima: una historia de ocupaciones y olvidos  
por *Ramiro García Quispe y Jaime Miyashiro Tsukazan*

**Nicaragua**

- 141 Un camino abierto a base de participación  
por *Osman Guadamuz Madriz*

**Honduras**

- 155 De las «encomiendas» al mercado. Quinientos años de desigualdad  
por *Luis Enrique Trundle Fagoth*

**El Salvador**

- 169 Las brechas, la inequidad, la exclusión. Diálogo de un mismo país  
por *Claudia Blanco*

**Guatemala**

- 185 Una situación muy grave, con avances en el marco legal  
por *Amanda Morán Mérida y Luis Estrada*

**Cuba**

- 201 Un caso singular  
por *Selma Díaz*

**México**

- 217 La mejor política social es la política económica  
por *Alfonso Iracheta*

**Una mirada de conjunto**

- 231 Algunas sintéticas conclusiones y reflexiones  
por *Gustavo González*

**Anexo**

- 237 Manifiesto de estrategia regional para el acceso al suelo urbanizado

## Introducción

# Para derribar este otro *apartheid*

*Joakim Olsson<sup>1</sup>*

El tema suelo es central para todo esfuerzo de vivienda. Por eso, parte del trabajo de promoción de vivienda y hábitat del Centro Cooperativo Sueco (SCC) requiere «tocar tierra». De ahí que surgió la idea de editar este trabajo colectivo sobre el tema *suelo*.

Desde hace más de una década, el SCC apuesta por el modelo de cooperativismo de vivienda originado en Uruguay y que se identifica con la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Una parte esencial de la valiosa experiencia de FUCVAM es el trabajo de asegurar terrenos para los proyectos de vivienda. Y también en este aspecto, la línea de trabajo de FUCVAM ha sido muy clara: no aceptar como verdad iluminada los dictados del mercado, que dice «entre menos tengás, menos valés».

El mercado de tierras y suelos es de los más especulativos, y los mecanismos implacables de ese mercado mandan al pobre a construir donde puede comprar, y eso va a ser siempre lejos, vulnerable, apartado de la sociedad, escondido: en barrancos peligrosos, sobre suelos inestables, en ambientes insalubres, sin acceso, sin servicios.

Por ende: el mercado niega derechos y crea segregación. Las consecuencias de la negación del derecho al hábitat, a la vivienda y a la ciudad son dramáticas en las fisonomías de las ciudades y de las sociedades. La más visible es la segregación física, entre pobres y ricos. Como magistralmente dice Eduardo Galeano, también los ricos son presos en ese sistema, reclusos tras sus muros de exclusividad. El resultado es una sociedad fragmentada, donde no hay lugares de encuentro entre los distintos sectores.

1 Joakim Olsson, sueco nacionalizado, administrador de empresas, trabaja desde 2005 en el Centro Cooperativo Sueco (SCC) y desde 2009 como su Director Regional para América Latina, destacado en Costa Rica. Antes del SCC, trabajó por dieciséis años en Centroamérica en el tema Cooperación al Desarrollo, primordialmente desde puestos de trabajo de campo.



La segregación crece conforme aumenta la desigualdad y la injusticia, y no sólo en el continente americano. También lo observamos en Suecia y allá también son las fuerzas de mercado las que se encargan de llevar a cabo ese *apartheid* social.

Lo novedoso del modelo de FUCVAM es demostrar que las personas pobres que se organizan pueden arrebatar ese derecho —que a pesar de tanta declaratoria oficial es constantemente negado— aun a un Estado hostil que ve con suspicacia cualquier movimiento autónomo que reclama derechos.

Porque en realidad, la única forma en que personas pobres puedan acceder a una parcela para vivir en condiciones adecuadas es reclamando el derecho y exigiendo al Estado que resuelva con medidas políticas y marcos legales el tema suelo; con bancos de tierra, peleando para que tierras públicas no sean vendidas al mejor postor, sino que tengan una finalidad social, etcétera.

Claro está: resolver el problema del acceso al suelo siempre va a costar mucho esfuerzo, por el alto valor que representa, especialmente en el caso del suelo urbano. Pero el resultado es altamente satisfactorio, si pensamos que la sociedad debe contrarrestar ese *apartheid* al que seremos condenados si aceptamos los dictados de ese mercado inmobiliario especulador y corruptor.

Puesto que hemos visto en el modelo de FUCVAM una fórmula sumamente racional y movilizadora a la vez, nos alegra enormemente que dicha Federación en septiembre 2012 haya recibido la mayor distinción de la agencia especializada de Naciones Unidas, ONU-Hábitat: el primer premio a las Mejores Prácticas, por su incansable trabajo de difundir su experiencia allende las fronteras de su propio país.

Como representante en América Latina del SCC, puedo decir con satisfacción que este premio no nos sorprende, pero sí nos satisface. FUCVAM lo merece. Para la causa del cooperativismo de vivienda, la gran contribución de este premio es que nos ayuda a convencer a dudosos y contrarrestar a detractores.

En nombre del SCC, quiero agradecer a todas las personas que aceptaron el desafío de contribuir a este libro. Sus artículos representan lo mejor de estos y estas intelectuales comprometidos, y están escritos con el amor y la solidaridad que significa trabajar sin más reconocimiento que la satisfacción de formar parte de un esfuerzo común y por una causa en la que se cree.

Espero que este libro sirva a su propósito: ofrecer ideas e inspiración que ayude a construir *otro mundo posible*.

# **El acceso al suelo y el derecho a la ciudad**



# La tensión entre el derecho y el negocio

Benjamín Naboum<sup>1</sup>

*Nada se puede dar a un hombre si no es quitándose a otro.*  
Tomás Moro, *Utopía*

## El origen de la propiedad

Como se verá en los artículos que siguen, la propiedad privada de la tierra surge en nuestro continente, casi país por país, con la conquista. Y allí comienzan los problemas de acceso al suelo, para producir y habitar, que será una sola cuestión hasta que el nacimiento y consolidación de las ciudades separe muchas veces ambos propósitos. Luego vendrá una urbanización que crecerá sin cesar hasta nuestros días, y que sólo parece tener el límite del momento en que toda la gente viva en ciudades. Y eso magnifica y agrava aquel problema: porque los habitantes de las urbes son cada vez más, y porque la tierra urbanizada no lo es.

Es que existe una tensión dialéctica entre la posibilidad de satisfacer el derecho de acceso al suelo de manera universal y el hecho que el suelo con que se satisface ese derecho sea privado, y por consiguiente inaccesible a menos que se pague por él un precio. Y esa tensión actualmente se resuelve, en casi todos los países, en perjuicio de los más débiles, que no son los que tienen la tierra sino quienes la necesitan.

La instauración de la propiedad privada era la lógica y una necesidad de la conquista. Y esto por varias razones: la primera, que en la transición entre el régimen feudal y el naciente modo de producción capitalista, el sistema a implantar en América no podía ser otro que el que estaba siendo la base del nacimiento de

1 Uruguayo, ingeniero civil, fue integrante del Centro Cooperativista Uruguayo (1973-1987), asesor en vivienda de la Intendencia de Montevideo (1990-1992 y 1996-2000) y coordinador de la consultoría que implementó la Cartera Nacional de Inmuebles para Vivienda del ministerio correspondiente en Uruguay. Desde 2000 es el responsable técnico del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM. Ha asesorado a organizaciones sociales, en Uruguay y la región, en autogestión, financiamiento, legislación y acceso al suelo. Es el Coordinador de la Unidad de Vivienda del Frente Amplio y ha sido docente de la Facultad de Ingeniería y lo es de la de Arquitectura (Universidad de la República). Ha realizado numerosas investigaciones y publicado varios libros sobre el tema

una nueva era en los países de los conquistadores; la segunda, que en una aventura movida a todos los niveles por la ambición, ése era el régimen que mejor la colmaba: los conquistadores no se lanzaban a la aventura para conquistar tierras para la sociedad, ni siquiera para la Corona, sino para sí mismos, y eso sólo se perfeccionaba con la propiedad privada y exclusiva; la tercera, que ese régimen era el mecanismo adecuado para materializar el despojo a los antiguos propietarios —los conquistados— que tenían el derecho consagrado por siglos de permanencia en sus tierras, pero por supuesto, ningún papel que lo justificara, ni la fuerza, recurso último para defenderlo.

Por otro lado, en un sistema económico basado en la acumulación, la propiedad era —y es— el vehículo imprescindible para la riqueza, motor que impulsaba a aquel sistema. El poder dejaba de ser algo que se tenía desde la cuna, y se transformaba en cambio en un don alcanzable por la vía mercantil, para lo cual se necesitaba el dinero que permitía comprar mercancías, gobernantes, ejércitos, y hasta títulos nobiliarios. Y el sustento de todo eso era la tierra, ya que de ella salían los frutos, los metales y todos los productos de cuya transacción nacía la riqueza. La propiedad de la tierra y su libre disposición era, entonces, el origen del poder.

Pero el problema de que un bien imprescindible sea apropiado y adquiera valor de cambio y aun de atesoramiento, si además se trata de un recurso finito e inelástico, es que el que algunos tengan la propiedad —y mucho peor: el que algunos tengan propiedad en exceso—, implica necesariamente que otros tengan muy poco o nada: tan poco que no les baste, no ya para obtener poder o riqueza, sino siquiera para vivir. Entonces, ahí está el germen del conflicto entre quienes ambicionan la propiedad del suelo como fuente de poder y quienes reclaman su uso —muchas veces no tan explícitamente— como necesidad de vida.

Esa dialéctica condicionó el desarrollo de la humanidad durante un largo período: quizá en el momento actual la propiedad de la tierra no sea tan determinante, aun con su gran importancia, en la acumulación de riqueza y poder, y ese cambio milagroso corre por cuenta de la tecnología. Pero, tal como hace cinco siglos el suelo se necesitaba para plantar en él el cacao o los cereales, para dar de comer a los animales, para plantar los árboles de los cuales saldrían el caucho y las maderas preciosas, o para extraer de sus entrañas el oro, la plata, el cobre o el estaño, hoy, que todo parece moverse en base a chips y resultar obra del ingenio humano, se siguen necesitando los metales con los cuales todo eso se hace; el petróleo o los biocombustibles que lo mueven, y el agua que alimenta la vida. O sea, en último término, la tierra donde todo eso se encuentra o de donde nace.

## El suelo urbano y el suelo urbanizado

Si bien el nacimiento de las ciudades se da hace más de diez mil años y puede asociarse al momento en que la práctica de la agricultura introdujo el sedentarismo y la organización del trabajo, las urbes, como las conocemos hoy, son mucho más modernas. En efecto, el pasaje de las aldeas y pequeñas ciudades a las grandes ciudades es un fenómeno propio del fin de la Edad Media y comienzos del Renacimiento, pero es recién a partir de la Revolución Industrial, a fines del siglo XIX, que se producen las migraciones masivas de trabajadores agrícolas a las ciudades, en cuyas afueras se instalaban las fábricas, para convertirse en obreros industriales.

Es así que Londres ya llegaba en aquella época a los seis millones de habitantes, seis veces más que la población de Roma cuando era la capital del mundo, y veinte veces más que Atenas en la época de su apogeo. Esas enormes y hasta entonces desconocidas concentraciones humanas, en ciudades que no estaban preparadas para recibir las, trajeron un conjunto de necesidades colectivas que antes no existían, las más importantes de las cuales: la provisión de agua potable y el saneamiento, que ya no podían resolverse de la misma forma que cuando las poblaciones eran mucho menores, y cuya no-solución, precisamente, fue la causa de enfermedades dantescas que las diezmaron.

Apareció asimismo otra serie de necesidades, como las del transporte, la energía, los medios de comunicación, que en agrupamientos humanos multitudinarios no es racional ni viable resolver de otra forma que la colectiva. Junto a ellas, otras que también hacen a la calidad de vida en las urbes, como los espacios libres, el acceso a los bienes naturales y a los centros comerciales, de servicios y administrativos. Tenemos que hablar así, a partir de entonces, no ya del suelo urbano, sino del *suelo urbanizado*.

Todo esto contribuyó a modificar el rol del Estado, que debió asumir inicialmente la responsabilidad de suministrar esos servicios, sin que en la mayoría de los países lo haya hecho cabalmente, sino en forma discriminada, favoreciendo a las clases pudientes —las que detentan el poder— en perjuicio de las más desposeídas. Es que la necesidad de reproducción de la fuerza de trabajo alcanzaba solamente a la mano de obra que requerían las nuevas fábricas y al *ejército industrial de reserva* correspondiente, que permitía mantener bajos los salarios, y bastaba para ello proporcionar las condiciones mínimas necesarias a una parte de la población, mientras que era en cambio muy caro que los beneficios alcanzaran a todos.

Este panorama se agravó aún más cuando en el siglo XX las ciudades se transformaron en metrópolis primero y luego en megalópolis, incrementando exponencialmente los desafíos, al tiempo que la apropiación por parte de los dueños de los terrenos del plusvalor incorporado a los mismos por las obras de infraestructura abría una distancia sideral entre el precio de la tierra rural y la urbana, y dentro de ésta, entre el de la tierra que cuenta con servicios y la que no los dispone.

Al mismo tiempo la tecnología fue aportando nuevas soluciones a los problemas, pero asimismo elevando los estándares, y también muy probablemente reduciendo los costos, aunque en esto también se produjo una apropiación, vía mercado y patentes, y esas reducciones de costos contribuyeron más a aumentar las ganancias de los empresarios que a poner al alcance de toda la población los nuevos bienes y servicios.

Esa tensión entre necesidades crecientes (por el aumento de la población, por la elevación de los estándares) y presupuestos estatales que no las acompañaban, encontró una «solución» cuando en la segunda mitad del siglo pasado, comenzó, al impulso de los organismos multilaterales de crédito,<sup>2</sup> a extenderse la idea de que el mejor Estado era el más «chico» posible, y que para achicarlo al máximo debía asumir sólo funciones de agente de tránsito de la marcha de la sociedad (dando siempre preferencia a los poderosos y luz roja a los que no lo son), y dejando una vez más a los empresarios privados la tarea, transformada en negocio, de suministrar servicios a la población.

Se trataba de que los Estados no gastaran el dinero en minucias, sino que lo volcaran a pagar las cuantiosas deudas públicas que los mismos organismos multilaterales habían ayudado a crear, prestando dinero para dudosas iniciativas de más dudosos gobiernos. Es así que aparece el curioso concepto de «superávit primario» de las cuentas públicas, aquel que se calcula apartando primero el pago de los intereses de deuda, para que a nadie se le ocurra dejar de pagarlos. Pésimo negocio para los pueblos, pero perfecta excusa para que algunos gobiernos se lavaran las manos, sacándose de encima la responsabilidad del bienestar social, que la teoría económica ahora les decía que no era su tarea.

2 Hoy correspondería más bien decir «de control económico», que es su principal tarea. Nos estamos refiriendo fundamentalmente al Fondo Monetario Internacional (FMI) y a los bancos globales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus equivalentes a nivel regional.

Todo esto, que no es exclusivo de América Latina, es muy fuerte en América Latina, porque en esta región es donde hay más desigualdad; más urbanización;<sup>3</sup> algunas de las deudas externas más cuantiosas del mundo, y donde mejores discípulos tienen los organismos multilaterales en la aplicación de sus recomendaciones: entre los gobiernos de derecha, de centro e incluso de izquierda.

### **¿Derecho o mercancía, necesidad o negocio?**

La clásica contraposición entre la vivienda (o el suelo) como satisfactor de un derecho, y por consiguiente bien de uso, y su rol como mercancía (bien de cambio), posiblemente hoy no concite mayores polémicas ni tenga, al menos en público, dos visiones diferentes. Ni el más ortodoxo de los neoliberales, incluyendo a Hernando de Soto, en efecto, sería capaz de poner la mercancía por delante del derecho. Sin embargo, aún subsisten —y son muchos— quienes conservan la esperanza de que la satisfacción del derecho pueda dar lugar igualmente a algún negocito lucrativo.

Durante años los organismos multilaterales de crédito han preconizado el papel *facilitador* del Estado, de manera que éste pavimente el camino para que el sector privado actúe, lo que significa que los empresarios puedan hacer buenas inversiones (las malas, lógicamente, no les interesan) y la población pueda construir cientos y miles de casitas precarias para resolver lo que el Estado renuncia a resolver, mientras el mercado corteja a otra dama. No conozco ejemplos de buenas inversiones que solucionen problemas sociales, pero lo que sí ha dado resultados es que la población se las arregle por su cuenta y eso hasta hoy es objeto de una lírica propia, que hace énfasis en lo eficientes que son los pobres para resolver sus problemas sin que nadie los ayude y en que, al fin y al cabo, lo que hacen no es tan desdeñable.

Después de esas «soluciones» vienen los problemas (lo que Ana Sugranyes y Alfredo Rodríguez llaman con ironía «el problema de los con techo», aunque ellos se refieren a las equivocadas soluciones que vienen del lado del Estado): no hay servicios y hay que proveerlos; las casitas son construidas en zonas de riesgo y se las llevará la próxima crecida o el siguiente deslave; están muy lejos del trabajo, de las redes sociales que sustentan a las familias, de los centros de salud y de los equipamientos urbanos, y hacen falta una o dos horas de viaje para llegar a ellos y otras tantas para volver a la casa a dormir, con lo que la gente se pasa buena

3 En los últimos cincuenta años, mientras que la población latinoamericana y mundial se duplicaba, la población urbana en Latinoamérica se triplicaba: de uno de cada dos latinoamericanos viviendo en ciudades, se pasó a tres de cada cuatro (Cátedra UNESCO, 2010).



parte de su vida arriba de un bus abarrotado. La mayoría de las veces esto no se soluciona, o se soluciona tarde y mal, y cuando se soluciona es a altísimos costos: el Estado paga el doble por intentar arreglar lo que hubiera costado la mitad actuando de manera planificada.

Pero, claro, ¿de qué otra forma podría hacerse, si los pobres no tienen acceso al mercado de suelo? Si los programas públicos se preocupan solamente de la producción de vivienda nueva construida por empresas y no hay lugar, en la mayoría de los casos, para la autoconstrucción; si no se contempla el crédito ni el subsidio para la compra de lotes, ni la provisión de tierra urbanizada por el propio Estado para quienes son rechazados por el mercado, la gente se seguirá asentando donde pueda y seguiremos hablando de asentamientos precarios. El acceso al suelo actúa así como uno de los principales agentes de la fragmentación social, como una fuente decisiva de inequidad: la ciudad buena y linda es para los que pueden pagarla, y para los que no pueden sólo quedan los bordes; la lejanía; la falta de servicios y los largos tiempos de transporte.

El obstáculo fundamental para que esto sea de otra manera es que, en la totalidad de nuestros países, la tierra urbanizada está en manos privadas, y depende entonces de la decisión de los terratenientes urbanos que esa tierra se use o no: se usará si se consigue la rentabilidad deseada, y si no, seguirá engordando, como se dice, también irónicamente, en Centroamérica. Algunas leyes y reglamentaciones, en algunos de nuestros países, establecen *el deber de usar*, pero nadie se anima a penalizar el incumplimiento de esa obligación.

También muchas de nuestras constituciones y leyes, y el Pacto de San José de Costa Rica, que casi todos los países hemos suscrito, dicen que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que está condicionado al cumplimiento de una función social.<sup>4</sup> Sin embargo, nuestras ciudades siguen teniendo decenas y centenas de terrenos y edificios abandonados, en lugares que cuentan con todos los servicios, mientras decenas y cientos de miles de familias deben ocupar baldíos inhóspitos en la periferia, porque no tienen dónde vivir. «Casas sin gente y gente sin casas», dicen algunos grafitis, planteando en siete palabras una contradicción tan injusta.

4 La Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José, 22/11/1969), en su art. 21 establece: «Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social», y en el art. 30 que «las restricciones [...] al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas [...] no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas». O sea: se reconoce el derecho de propiedad (entre otros), y que no puede ser restringido sino conforme a la ley, pero también se reconoce que sí puede ser limitado por razones de interés social o general.

Pero en este mundo al revés, parecería que quien ocupa es delincuente y quien no usa es virtuoso, porque se desaloja al que usa y se protege el no uso, a veces hasta defendiendo el derecho de propiedad de un propietario que ni siquiera existe, porque murió sin testar, porque se fue nadie sabe dónde o porque huyó con los ahorros de los accionistas. Pero mientras se criminaliza el derecho a ocupar y se discute el derecho a la «regularización» de lo ocupado, se diría que no está en cuestión el derecho *a no ocupar* por parte del propietario, el cuestionable derecho de mantener ocioso un bien social que la sociedad necesita.

### **Una cuestión de derechos**

Es claro que no hay solución posible al problema de la vivienda si primero no hay solución para el acceso al suelo con servicios, de modo que el *derecho al suelo* es parte inalienable del derecho a la vivienda. Curiosamente el marco jurídico abunda, por lo general, sobre éste, pero en pocos lados aparece el concepto de derecho al suelo, como si la inferencia fuera tan obvia que no valiera la pena explicitarla.

Pero también es claro que no se trata de cualquier tipo de suelo. La ley 18.362 de 2008 que creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda Social en Uruguay entiende por «bienes inmuebles aptos para la construcción de viviendas de interés social y servicios habitacionales», aquellos

que cumplan las siguientes condiciones: A) Se localicen en suelo urbano o suburbano [...], destinado a tales fines de acuerdo con las disposiciones de los respectivos instrumentos de ordenamiento territorial y posean condiciones ambientales adecuadas. B) Cuenten con los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial agua potable, energía eléctrica, acceso o posibilidad de acceso al sistema de saneamiento existente en la localidad correspondiente.

Esto refiere a la parte exclusivamente física y resume los elementos esenciales. Pero está también la imprescindible seguridad jurídica; está el acceso a los servicios y equipamientos urbanos: de salud, de enseñanza, cívicos y de esparcimiento, esos que generalmente no se considera que sean un derecho de los pobres. Y está también el disfrute de los bienes intangibles de la ciudad: el paisaje, las vistas, los árboles, el agua, las cercanías, la historia. Que generalmente se incorporan como un plusvalor más a la tierra, y que entonces aumentan el precio de ésta y por ello terminan siendo gozados solamente por los que pueden pagarlos, mientras los que no, son, otra vez, excluidos. Eso, también, es el *no-derecho* a la ciudad.

Está claro asimismo que el derecho al suelo, a la vivienda, a la ciudad, no son sinónimo de propiedad, y menos aún de propiedad individual y exclusiva. El disfrute de los bienes y servicios habitacionales puede darse de otras muchas formas, algunas mejores y otras incluso más seguras que la propiedad: el derecho de uso; el de superficie; los arrendamientos; la enfiteusis; la anticresis; el uso y habitación (o, como decimos en Uruguay, la propiedad colectiva) y hasta el *leasing*, son otras tantas formas de solución a esos problemas, en muchos casos de manera más simple y económica, y por lo tanto más eficiente, que la propiedad.

Algunas de las modalidades mencionadas son más o menos modernas y otras vienen desde la noche de los tiempos; algunas llegaron a estas comarcas traídas por la comunicación y el ejemplo, y otras son las que empleaban las comunidades originarias de nuestra América antes de que llegaran los conquistadores; algunas son poco usuales en la región, y otras son popularísimas, como los arrendamientos, y lo serían más si las condiciones fueran mejores y no se apostara tanto a la libre empresa y el libre mercado y un poco más a proteger a los que menos libres son: los inquilinos.

Hay que advertir que esta bestia es demasiado grande y complicada para matarla con un solo cartucho, y que hace falta una batería de medidas diversas para atacar estos problemas, lo que lamentablemente no suele ser lo que sucede, quizás por falta de imaginación, quizás por dogmatismo, quizás por incapacidad, o quizás porque eso es lo que mandan los intereses que mandan.

### **La herramienta de la normativa**

Las normativas urbanísticas pueden ser un poderoso aliado en esta lucha: la obligación de usar; la delimitación de zonas de prioridad para la vivienda social, al estilo de las ZEIS brasileñas; la exigencia de densificar y la búsqueda de todos los caminos posibles para la optimización de uso del suelo urbanizado; la obligación de que los proyectos habitacionales integren población de todas las franjas de ingreso y, por el contrario, la prohibición de transformarlos en clubes de ricos o guetos de pobres; el combate sin cuartel al suelo ocioso, mediante severos gravámenes o aun la prescripción en favor del Estado, y otras medidas y normas del mismo estilo, pueden ser un poderoso aliado de los planes y programas de vivienda social.

Pero hay que tener claro que únicamente con normativas, por inteligentes, audaces y progresistas que sean, no se puede hacer milagros, y que la sola aprobación de normativas, si no están acompañadas de recursos, es nada más que un tran-

quilizador de conciencias. Porque en definitiva la normativa no es más que una regulación, que puede ayudar a que lo que se hace sea mejor, pero que por sí sola difícilmente pueda empujar a hacer; a hacer lo que se necesita, y no solamente lo que da más ganancia a inversionistas, empresarios y terratenientes urbanos.

Por ello el Estado debe ser parte integrante de esta cuestión, haciendo, cuando los privados no hacen, y ello implica volcar recursos, recursos que deben salir de los que tienen excedentes, porque no se puede hacer políticas sociales para los pobres poniéndole impuestos a los pobres, a pesar de lo que creen muchos ministros de Economía y casi todos los funcionarios de los organismos multilaterales, que aman los impuestos al consumo.

La normativa, además, debe ser realista: apoyarse en la realidad y no en las elucubraciones de escritorio, que siempre son desmentidas luego por los hechos. Y tener en cuenta que, en último término, la solución de los problemas de vivienda y de hábitat, no puede ser en perjuicio de la calidad del ambiente, que también es un derecho humano, estrechamente vinculado a esos problemas.

Y también hay que tener en cuenta que hay políticas urbanas que agudizan los problemas, otras que pretenden mitigarlos y otras que los atacan, pero que la falta de políticas siempre los agudiza, porque deja todo librado a un desigual combate entre quienes pueden mucho y quienes pueden muy poco.

Todo lo cual señala cuán desenfocadas —o quizá cuán funcionales a los intereses del mercado y de los sectores en el poder— son las teorías que postulan que la ciudad se hace sola, que la planificación y la presencia estatal son nocivas y las concepciones casi rousseauianas que, reemplazando al buen salvaje por el buen autoconstructor, elogian la informalidad e incitan a dejar de reivindicar que el Estado haga lo que debe hacer.

### **El papel del Estado en el acceso al suelo de los sectores populares**

Desde hace tiempo las organizaciones sociales vienen reclamando en América Latina, con suerte variada, el protagonismo del Estado en el tema del acceso al suelo para vivienda. Es que, desaparecidos los urbanizadores que a comienzos del siglo pasado se dedicaban a fraccionar en lotes terrenos suburbanos y dotarlos de servicios, para venderlos en pequeñas cuotas mensuales a los trabajadores inmigrantes y criollos, y con un mercado que es inaccesible para los sectores populares, es eso o invadir.

Ejemplos hay en el mundo, y son muy notorios, en que el suelo urbano de las ciudades es público, y lo que cada familia tiene sobre el que le corresponde, es el derecho de uso. Pero sin llegar a ese extremo, que puede parecer subversivo, hay muchas maneras que el Estado intervenga para complementar la acción del mercado —y si es necesario para reemplazarla—, creando una oferta hoy inexistente para una demanda desbordante. Las diferentes modalidades de tenencia que antes enumeramos pueden ser otras tantas soluciones posibles.

A su vez, las formas en que el Estado, ya sea a nivel nacional o local, puede hacerse de la tierra, pueden ser múltiples. Comenzando por la tierra que ya tiene, y que ha adquirido por diferentes vías y hoy está ociosa. Y siguiendo por la que puede comprar; expropiar; recibir en pago de deudas o servicios, o como resultado de convenios con urbanizadores, para compartir los gastos de adquisición o urbanización, e incluso prescribiéndola en los casos de tierra abandonada. Pero también se puede *crear* suelo, no solamente dotando de servicios a tierra suburbana o hasta rural, sino aumentando la densidad de edificación en las zonas que ya tienen infraestructura, autorizando segundas viviendas en el lote, mayores alturas, mayor ocupación, etcétera.

Para todo esto, naturalmente, hacen falta recursos. Que como dijimos antes deben salir de la contribución generosa —pero obligatoria— de las clases sociales pudientes, para permitir una redistribución de la riqueza que a costa de hacer un poco menos ricos a los que lo son, haga mucho más felices a los que necesitan ese apoyo. Como pensaba Tomás Moro, y recordamos en la cita que encabeza este artículo.

Pueden contribuir a ese financiamiento muchos otros recursos, algunos de los cuales también tienen una importante incidencia de política urbana, como los gravámenes sobre el suelo abandonado o subutilizado; el retorno al Estado del plusvalor de los terrenos privados generado por las obras públicas de infraestructura, o las compensaciones que se obtengan por autorizar aprovechamientos por encima de la norma en las zonas de suelo más rentable.

### **A modo de conclusión<sup>5</sup>**

El problema del acceso al suelo, como componente inicial y fundamental del acceso a la vivienda digna, es el primero a resolver. Pero el mismo no tiene ni siquiera principio de solución sin un vigoroso esfuerzo de la sociedad, y en par-

5 Estas conclusiones, así como otras partes del artículo, recogen tramos de González y Nahoum (2012).

ricular del Estado, y ese esfuerzo no tiene otra manera de traducirse que a través de recursos.

Pensamos que no hay que ir muy lejos ni explorar nuevos paradigmas para enfrentar el drama de la vivienda popular y el acceso al suelo, sino volver a muchas cosas dichas muchas veces, pero hechas casi nunca, que los movimientos populares y sociales de nuestra América Latina vienen reivindicando desde hace décadas.

Se trata de producir desde el principio «asentamientos regulares», en vez de procurar fuera de tiempo regularizar los informales. Y esto pasa necesariamente por una fuerte presencia del Estado en el mercado de suelo urbanizado, como regulador e inclusive como actor.

Se trata de generar medidas preventivas, adelantándose a la formación de asentamientos irregulares, con el consiguiente ahorro de energías para el Estado y la sociedad, porque se gasta por lote en operaciones de regularización en zonas periféricas, un valor bastante superior al que cuesta un terreno urbanizado de similares posibilidades en los barrios consolidados, donde podrían brindarse soluciones urbanas mucho mejores: para los supuestos «beneficiados» y para el conjunto de la sociedad.

La actuación estatal en este campo exige dedicar los recursos correspondientes (antes, para no tener que dedicar cantidades mucho mayores después) pero también una flexibilización de las normativas legales y reglamentarias, así como mucha imaginación para poner en marcha modalidades de tenencia del suelo nuevas y mejor adaptadas a la realidad que el hoy arcaico concepto de la propiedad privada individual.

Al mismo tiempo se requiere una conceptualización del suelo urbanizado como un bien social, cuyo disfrute debe estar al alcance de toda la población, y no como una mercancía objeto de especulación.

Todas cosas que se pueden hacer, si tenemos la voluntad de hacerlas.

## Referencias

- Arévalo, Martha; Landaeta, Graciela, y Solares, Humberto, *Suelo Urbano y Vivienda Popular en América Latina*, Centro Cooperativo Sueco, San José de Costa Rica, 2003.
- Cátedra UNESCO de Habitabilidad Básica, Universidad Politécnica de Madrid, *Las Tomas de tierras urbanas en Latinoamérica hoy. Problema o Solución*, Ministerio de Vivienda de España, Madrid, 2010.
- González, Gustavo y Nahoum, Benjamín, *Los Sin Tierra Urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*, Ediciones Trilce, Montevideo, 2011.
- «Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las «Carteras» de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región», ponencia presentada en el I Seminario Iberoamericano de Suelo Urbano, organizado por el Colegio Mexiquense y la Universidad Nacional «General Sarmiento», Buenos Aires, 2012.
- Nahoum, Benjamín, «La tierra como respuesta», ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano «Teoría y política sobre asentamientos informales», organizado por el Instituto del Cono Urbano de la Universidad Nacional «General Sarmiento», Buenos Aires, 2006.
- Sepúlveda, Rubén y Fernández Wagner, Raúl, *Un análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*, Centro Cooperativo Sueco, San José de Costa Rica, 2006.
- Sugranyes, Ana y Rodríguez, Alfredo, *Los con techo. Desafíos de la política de vivienda social*, Ed. SUR, Santiago de Chile, 2005.

# **Panorama de Sur a Norte en América Latina**





Chile



Concentración IRA frente al Ministerio de Bienes Nacionales  
Foto: M. Bailloux



# Resistencia y propuestas hacia el derecho al suelo

*Ana Sugranyes y Raúl Morales*<sup>1</sup>

Un valor esencial que define la calidad de vida de las personas y de las comunidades en las ciudades es el suelo. Esa calidad está definida por la tenencia segura del suelo; la localización; la conectividad, y la redistribución del bien común. Es un asunto de equidad social relacionada al ejercicio de todos los derechos humanos. Y para el alcance del buen vivir en la ciudad, el tema del suelo debe enfocarse desde su función social.

En América Latina, más de treinta años de lucha del Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU), en Brasil, nos han enseñado cómo entender esta función social del suelo en la construcción del derecho a la ciudad, la justicia social y la sostenibilidad ambiental: se trata de subordinar los usos de la propiedad privada a los intereses colectivos.

Ahora, con su campaña nacional por la función social de la propiedad, el FNRU aboga por implementar instrumentos jurídicos y políticas públicas que garanticen, por un lado, la destinación de inmuebles públicos vacíos o subutilizados para que se habiliten como vivienda de interés social; por el otro, la definición de zonas de la ciudad consideradas como de interés social, es decir, que prioricen el establecimiento de la población de menores ingresos; por lo tanto, se plantea una lucha enfocada a combatir la especulación inmobiliaria, especialmente en aquellos terrenos subutilizados o baldíos, tanto públicos como privados.

En contraposición, en Chile, a consecuencia de la implementación progresiva y sostenida en el tiempo, de leyes y políticas que condicionan el acceso al suelo

<sup>1</sup> Ana es arquitecta, Secretaria General de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC, por su sigla en inglés) y Doctora de la Universidad TU-Delft. Catalana de corazón, chilena por adopción y ciudadana del mundo por convicción, es especialista en políticas habitacionales, y ha acompañado, durante más de treinta años, procesos sociales de construcción del derecho a la vivienda y a la tierra, especialmente en Guatemala y en Chile. Raúl es chileno, sociólogo de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales y tiene 31 años. Parte importante de sus estudios e intereses personales se ha vinculado al ámbito social, trabajo comunitario y ejecución de proyectos sociales. Ha trabajado en la toma de Peñalolén, en un Preuniversitario Popular, en la Corporación Sur y en el programa Quiero Mi Barrio.

urbano al interés privado,<sup>2</sup> la función social de la propiedad (particularmente en lo que refiere al suelo urbano) se encuentra profundamente subsumida al derecho de propiedad.

La Constitución de Chile se basa en la propiedad individual con interés individual, y las políticas públicas, en lugar de promover una función social de la propiedad y del bien común de la población, fomentan exactamente lo opuesto: la mercantilización del suelo y de la vivienda. Si para el liberalismo económico clásico, las políticas sociales constituyen un «costo» a asumir por el Estado, para el neoliberalismo este «costo» constituye una oportunidad de negocios. Las consecuencias de ello se ven en el acceso al suelo y a la vivienda, de la misma forma que en la educación, la salud y la seguridad social.

La influencia neoliberal de los *Chicago Boys*, impuesta a punta de fusil en los tiempos de la dictadura, sigue vigente hasta ahora a través de dos premisas en materia de política urbana y vivienda: el suelo urbano no es un recurso escaso, y el mercado es el mecanismo idóneo para asignar eficientemente estos recursos. Desde esta perspectiva, la expansión de las ciudades debe regularse mediante la libre competencia por el uso del suelo. Se restringe además el rol del Estado en la producción de vivienda y ciudad, y el sector inmobiliario privado adopta un rol cada vez más preponderante en el desarrollo de las ciudades, en un contexto de progresiva apertura económica y globalización. En un país donde la compraventa de servicios constituye el eje angular de las relaciones sociales, el suelo y la vivienda han pasado a convertirse en una más de las posibilidades de negocio del sector privado.

En el transcurso de la historia reciente, la ciudad de Santiago de Chile ha sido objeto del establecimiento de límites urbanos. Ya en 1979 se estableció un límite a la expansión urbana de Santiago. El establecimiento de estos límites arbitrarios allanó el terreno para una cada vez más fuerte especulación inmobiliaria. Los precios de la tierra, en lugar de bajar, han tendido permanentemente al alza, produciéndose una sobrevalorización de los mismos. Se contraviene entonces aquel discurso económico liberal que sostiene que la libre competencia deriva en mejores precios para los consumidores. El resultado es que los sectores más desposeídos quedan relegados a los terrenos periféricos y peor equipados de la ciudad.

2 La Constitución, implantada en 1981 por el régimen militar, establece que el derecho a la propiedad puede verse limitado, pero esto sólo puede ocurrir si su ejercicio afecta a los «intereses generales de la Nación», la «seguridad nacional», la «utilidad y salubridad públicas» y «la conservación del patrimonio ambiental». En otras palabras, constitucionalmente no se establecen limitaciones al derecho de propiedad respecto a sus funciones sociales y de convivencia.

Si bien las estadísticas muestran un progresivo aumento de los ingresos de la población desde 1990, para los más pobres resulta imposible adquirir un terreno o vivienda dentro de la ciudad con localización y equipamiento dignos. Las viviendas sociales construidas con subsidio estatal se ubican en los terrenos de menor valor. Los sectores populares habitan territorios en donde el hacinamiento, la escasez de servicios básicos, la lejanía de los centros productivos, los altos tiempos de traslado en el transporte público, la escasez de áreas verdes y de recreación, redundan en una desintegración de los tejidos sociales, en violencia y marginación.

La aplicación de una política pública —delegada a los privados— de ciudad y vivienda ha redundado en una cada vez mayor segregación territorial. El Estado se ha encargado con el correr de los años de hacer este negocio más atractivo para las empresas, promoviendo leyes, normativas e instrumentos.<sup>3</sup> En la práctica, desde la década de los ochenta, la Cámara Chilena de la Construcción controla y define las políticas que implementa el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El Estado se encarga de construir y habilitar el negocio, para que luego el mercado, a través de la libre competencia, determine el modo específico en que se urbanizará.

La «exitosa» fórmula subsidio-ahorro-crédito articula el rol subsidiario del Estado (subsidio habitacional) con el emprendimiento individual de las familias (ahorro) y el lucro financiero (crédito para la vivienda). Sin embargo, mientras sea la libre operatoria del mercado el criterio que guíe el desarrollo urbano de las ciudades, será imposible lograr que éstas sean integradoras en términos socioeconómicos y territoriales.

Para ilustrar esta política de suelo privada de función social, presentaremos tres casos que ejemplifican la problemática del acceso al suelo urbano de los sectores populares en la ciudad de Santiago. El primer caso refiere a una concentración homogénea de viviendas de muy bajo costo y de mala calidad, en San Bernardo, y a cómo este tipo de política urbana genera inercias negativas,

3 El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) es el plan maestro en el que se define el desarrollo de la ciudad desde 1994. Ha sufrido una serie de modificaciones luego de su promulgación, como por ejemplo las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZDUC y PDUC) que permiten la construcción de proyectos urbanos que dependen completamente de privados. Es el capital inmobiliario el encargado de garantizar los mínimos sociales (mínimo de viviendas sociales, urbanización, servicios y equipamiento). Además, en el año 2006 se incorporaron al PRMS nuevas zonas agrícolas transformándolas en urbanas. El caso es que el avalúo comercial utilizado por las empresas corresponde a suelo urbano, mientras que el avalúo fiscal, en el que se basa la tributación, corresponde a suelo agrícola. Es la propia normativa, como vemos, la que garantiza una tasa de ganancia abismal para las empresas inmobiliarias.

desmovilización y desintegración social. El segundo, se refiere a la resistencia efectuada por un conglomerado de pobladores en Peñalolén en oposición al aparato político local, en un territorio con una rica tradición de organización y lucha. El tercer caso consiste en una propuesta autogestionaria de acceso a la vivienda, a través de la ocupación de inmuebles en desuso en el centro de la ciudad de Santiago.

### **El caso de San Bernardo.**

#### **Cómo la política pública produce guetos y segregación**

En el país, unas seiscientas mil familias —más de dos millones de personas: el 12% de la población— han sido las «beneficiarias» del programa de subsidio habitacional, que les ha entregado una muy mala calidad de vivienda sin equipamiento urbano. Viven en condiciones de gueto, en concentraciones de pobreza urbana, en el *No-barrio* y la *No-ciudad*, como señala la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, Raquel Rolnik.<sup>4</sup> Son propietarios de un bien tan devaluado que no se transa en el mercado formal, por la mala calidad del producto habitacional. Son «dos con techo».<sup>5</sup> Este mecanismo de financiamiento genera un gran beneficio económico a unas pocas empresas que se han especializado en el rubro de la vivienda social. El Estado realiza licitaciones y llama a las empresas para que provean suelo y vivienda.

De este modo, al contemplarse la provisión de suelo en el proceso de licitación, es la propia empresa constructora la que determina el lugar donde se emplazarán los pobres, en función del menor costo posible del terreno y de la rentabilidad que pueda generarse alrededor del mismo, ya que el interés económico no solamente radica en el propio terreno sino en los paños aledaños.

En la práctica, el programa de subsidio habitacional corresponde a un subsidio a la oferta, pues la asignación de fondos públicos garantiza la participación del sector privado financiero e inmobiliario en la construcción de conjuntos de viviendas de bajo costo. Lo paradójico es que el subsidio habitacional es «disfrazado» como un subsidio a la demanda, ya que formalmente corresponde a

4 Raquel Rolnik, Relatora Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, en su intervención el 4 de septiembre de 2012, en la Mesa Redonda sobre el Derecho a la Tierra y el Derecho a la Ciudad, en el marco del Foro Urbano Mundial (FUM 6), al referirse al impacto de las políticas neoliberales de vivienda en las ciudades del mundo, especialmente en el caso de Santiago, Chile.

5 Publicación de Rodríguez y Sugranyes, 2005.

una asignación entregada a las familias luego que éstas han logrado ahorrar una determinada cantidad de dinero para su casa propia.

Ubicada en la periferia sur de Santiago, la comuna de San Bernardo, desde mediados de la década de los ochenta, ha sido objeto de la masiva y extensiva construcción de viviendas de bajo costo. La incorporación de San Bernardo al resto de la ciudad se produjo en gran medida mediante este tipo de urbanización.

Foto 1. Foto aérea del sector de viviendas sociales, Los Morros, San Bernardo, periferia sur de Santiago



Fuente: Google Earth

Como puede apreciarse en la foto aérea, en San Bernardo, antiguo sector conurbano de la ciudad de Santiago, la construcción de viviendas económicas mediante el programa de subsidio habitacional ha tenido un crecimiento tan explosivo, que sólo en el paño de terreno analizado se estima que desde 1985 a la fecha se han construido unas veinticinco mil viviendas y que lo habitan actualmente alrededor de cien mil personas.

Este sector de la ciudad se caracteriza por su enorme cantidad de «blocks» (edificios residenciales de tres pisos), por sus altos niveles de hacinamiento y por la mala calidad de su equipamiento urbano. Es una especie de «isla» urbana, donde



la población pobre se amontona en pequeños departamentos de 35 a 40 m<sup>2</sup>.<sup>6</sup> Aquí, el uso intensivo del suelo para proveer vivienda económica y de mala calidad, evidencia no sólo el interés de las empresas constructoras por lograr la mayor rentabilidad económica, sino también el interés del Estado por proporcionar «soluciones habitacionales» de forma rápida y masiva.

Alejados del centro, los habitantes del sector se encuentran excluidos del resto de la ciudad y los espacios de encuentro o esparcimiento corresponden, con suerte, al espacio residual entre un edificio y otro.<sup>7</sup> La lógica de suelo *privado de función social* lleva a concentrar cien mil personas sin áreas verdes.

En la foto aérea del sector Los Morros, vemos una sola mancha verde significativa. Se trata de un cementerio. El afán del propietario por obtener una mayor rentabilidad de este terreno perdido entre viviendas sociales, lo condujo a construir ahí otro negocio: durante muchos años, el camposanto ha sido utilizado como cancha de fútbol. Sin embargo, poco a poco, los clientes del cementerio han reclamado sus derechos como consumidores y han excluido a los muchachos. En vez de fútbol, ahora los niños encumbran ahí sus «volantines» con la familia tendida en el pasto. Aquí no existe función social del suelo.

Como dice el antropólogo Juan Carlos Skewes (2005),

la solución de los problemas habitacionales pasaba por reducir al mínimo los costos de la construcción. La tarea era evitar explosiones sociales que desestabilizaran la democracia. En este sentido, las autoridades fueron exitosas en su gestión. Cabe preguntarse si acaso la paz política no se obtuvo a costa de la violencia civil. Esto significaría que las y los pobres de la ciudad, con su inseguridad, estarían pagando los costos sociales de la política de subsidio a la vivienda social.

6 La densidad por hectárea en los conjuntos de viviendas sociales es mucho mayor a la de las poblaciones tradicionales o barrios residenciales, lo cual desmiente que la extensión de la superficie de Santiago se deba principalmente a la construcción de viviendas sociales (son los barrios residenciales los que explican principalmente este fenómeno).

7 La escasez de áreas verdes en sectores como San Bernardo deriva de un resquicio legal utilizado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para no verse obligado a cumplir con criterios mínimos de habitabilidad y mitigación de impacto ambiental. En lugar de desarrollar proyectos de 500 viviendas o más (lo cual obligaría a someterse a mecanismos de mitigación ambiental), las licitaciones se realizan en múltiples proyectos con una menor cantidad de viviendas, cumpliendo al mismo tiempo con la normativa vigente.

Foto 2. Vivienda privada de ciudad, con el negocio de un cementerio a título de área verde en medio de 25.000 viviendas sociales. Sector de Los Morros (Padre Hurtado), San Bernardo, Santiago



Foto 3. Productos del subsidio habitacional en Villa Angelmó, San Bernardo, Santiago. «Cabe preguntarse, si acaso la paz política no se obtuvo a costa de la violencia civil»



### **Conflicto por la función social del suelo en Peñalolén: la resistencia**

La historia de organización y lucha por el acceso al suelo en Peñalolén se remonta a las primeras ocupaciones de terrenos acontecidas a mediados del siglo XX. Desde aquel entonces, la comuna se caracteriza por ser un territorio «en disputa», en donde el ejercicio directo de un derecho (las tomas de terreno) ha configurado no sólo sus calles y pasajes, sino también el espíritu e historia de su gente.

Así, territorios como Lo Hermida, Los Baqueanos y San Luis fueron conformándose por gente de esfuerzo, que en muy precarias condiciones ejerció directamente su derecho a la vivienda a través de tomas de terrenos, desde la década

de los cincuenta en adelante. En un lento proceso histórico, quienes habitaban las «tomas» fueron poco a poco accediendo a sus títulos de terreno, así como a servicios de alcantarillado y agua potable, electricidad y telefonía. Del mismo modo, lentamente la presencia del Estado se ha ido plasmando en una progresiva pavimentación de calles y pasajes, construcción de establecimientos educacionales y de salud, áreas verdes y equipamiento urbano.

Fundada administrativamente en 1981, la comuna surgió después del proceso de municipalización llevado a cabo durante el régimen militar de Pinochet.<sup>8</sup> Las razones de esta independización son claras: Peñalolén era en la práctica una especie de «patio trasero» de una zona residencial de clase media. En el sector Lo Hermida, la resistencia y lucha contra la dictadura militar tomó especial fuerza. De hecho, una de las plazas más importantes de la comuna lleva el nombre de «Mártires de Lo Hermida», en alusión a las personas que perdieron su vida a manos de las fuerzas de seguridad del Estado durante el régimen militar.

Durante los últimos veinte años, Peñalolén ha sido cada vez más atractiva para el mercado inmobiliario. De forma segregada, al sur de los barrios populares han proliferado barrios cerrados destinados a familias de ingresos medios y medio-altos. La disponibilidad de terrenos,<sup>9</sup> su ubicación en la pre-cordillera, su entorno natural y su cercanía con el sector oriente de la capital atraen el lucro de las empresas inmobiliarias.

La presión por construir este tipo de conjuntos habitacionales ha derivado en un cambio de uso del suelo, lo cual supone una amenaza para los habitantes más empobrecidos de la comuna. Las visiones más críticas sostienen que, de proseguir la tendencia de construcción masiva de condominios y barrios cerrados para la clase media, a la población más pobre de la comuna le resultará a la larga imposible permanecer en ella. Varios estudios<sup>10</sup> señalan las ventajas de un supuesto carácter integrador de la misma; sin embargo, desde una visión más crítica puede ponerse en duda no sólo la posibilidad de los sectores más empobrecidos (especialmente, los

8 A principios de los ochenta, el gobierno militar implementó dos medidas que definieron la configuración segregada de la ciudad: por una parte, la erradicación de los «campamentos» (asentamientos informales), que ponían en jaque el desarrollo urbano basado en el negocio inmobiliario; por otra, la subdivisión de la ciudad en territorios socioeconómicamente homogéneos y administrados por municipios autónomos. La lógica maquiavélica de dividir para reinar.

9 La comuna de Peñalolén, hasta los años noventa, mantenía una gran extensión de viñedos y parcelas en su territorio.

10 Estudios de la Municipalidad de Peñalolén y de la Pontificia Universidad Católica de Chile relacionados al Lincoln Institute.

hijos y nietos de los pobladores) de permanecer en la comuna, sino el carácter de esta aparente «integración»: barrios segregados con rejas, murallas y vigilancia privada; estigmatización social, acceso diferenciado a servicios y conflictividad social.

Foto 4. Foto aérea de un sector de la comuna de Peñalolén, muy representativa del conflicto. En el lado izquierdo pueden apreciarse las viviendas más pobres, al lado derecho las de sectores medios y altos. Al inferior de la imagen, vemos un terreno actualmente correspondiente a una viña, con un fuerte interés inmobiliario



Fuente: Google Earth

En la historia reciente de Peñalolén se produjo un importante hito en el conflicto por el derecho al suelo: la toma de Peñalolén, acontecida el 4 de julio de 1997, la toma de terreno de mayor masividad e impacto ocurrida en Chile desde el fin de la dictadura. Fue realizada por allegados de la comuna, y su principal demanda consistía en continuar habitando Peñalolén y no verse obligados a emigrar a sectores periféricos. Este sentimiento de arraigo y pertenencia al sector se vio fortalecido por el hecho de que en Peñalolén existen y han existido terrenos disponibles para que se puedan construir viviendas destinadas a los hijos y nietos de los antiguos habitantes de la comuna.

El proceso de la toma de terrenos no estuvo exento de dificultades derivadas del conflicto de intereses que se produjo entre los pobladores y el dueño del terreno.<sup>11</sup> El rol de las autoridades en dicho conflicto fue cooptar progresivamente

11 El plan regulador definía el terreno como área verde. El dueño del terreno, copromotor de la «toma», aspiraba a un cambio de uso que le permitiera obtener mayores ganancias.

a los dirigentes y facilitar el acceso a vivienda a las familias (en la periferia de la ciudad), aletargando el proceso sin ceder a las demandas de los pobladores.

Con el tiempo el proceso se fue desgastando y parte importante de los pobladores emigró a otros sectores de la ciudad para sumarse a la condición de «los con techo». Sin embargo, el movimiento de los pobladores adquirió la experiencia necesaria para el posterior desarrollo de organizaciones políticas y sociales (particularmente, el Movimiento de Pobladores en Lucha, MPL). Aún se encuentra en entredicho el destino del terreno, siendo objeto de disputa en el conflicto actual.

Entre 2007 y 2011, el municipio de Peñalolén estuvo desarrollando su nuevo Plan Regulador Comunal (PRC). Durante todo el período, con alabanzas internacionales sobre el proceso participativo del ejercicio —decenas de cabildos, por cierto no vinculantes— las autoridades municipales no dieron respuesta a tres temas que exigía el Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén: a) expropiaciones relacionadas a la apertura de una vía rápida a lo largo del canal Las Perdices; b) el cambio de uso de unas canchas deportivas a lo largo del anillo periférico —bastión de las antiguas luchas de Lo Hermida— por una barrera de inmuebles de alta densidad; y, c) la forma en que se utilizaría el suelo del terreno de la ex toma de Peñalolén —destinado a un parque, contra lo cual los pobladores exigían que la mitad correspondiera a una reserva de terrenos para viviendas populares—.

Conscientes de que el proceso se estaba llevando a cabo sin contemplar la opinión de los pobladores, la plataforma de organizaciones sociales fue ejerciendo presión para que el PRC fuese sometido a escrutinio público, y de este modo decidieron promover la realización de una consulta abierta respecto a dichos puntos. Para ello, el movimiento se amparó en la ley, que señala que al reunir el 5% de las firmas de las personas inscritas para votar en la comuna, se puede llamar a consulta ciudadana. Era la primera vez que un movimiento de pobladores de una comuna popular emprendía tal medida.<sup>12</sup>

En un principio, el objetivo de las autoridades fue deslegitimar la validez de las demandas de los pobladores, pero luego se produjo un cambio de estrategia. El alcalde, fiel a su perfil «progresista» dentro de las filas de la Democracia Cristiana, decidió apoyar un plebiscito. En una astuta jugada, omitió del debate los puntos propuestos por el Consejo y limitó la consulta a un plebiscito de aprobación de

12 En 2009, otro plebiscito ha sido ganado por los ciudadanos oponiéndose a la construcción en altura en la comuna más rica del país, Vitacura.

la gestión del municipio: sí o no. Con el aparato municipal a su disposición, y recursos humanos y económicos, así como también el apoyo de sus bases políticas, el alcalde apostaba a una victoria en las urnas.

En la campaña del plebiscito se produjo un hecho que resultó ilustrativo del nivel de conflicto al que había llegado el proceso. El municipio organizó una gran fiesta para celebrar el aniversario de la comuna y el proceso democrático, trasladó a pobladores afines y financió un espectáculo. Sin embargo, una vez iniciada la actividad, una larga marcha de pobladores hizo «aguar la fiesta». Una semana después en las urnas se impuso con un 52% la opción «No» (sobre un universo de unos 75.000 votantes). Luego de un proceso electoral no exento de manipulaciones y una suerte de «campaña del terror» por parte de las autoridades, el movimiento de pobladores había logrado un importante triunfo. El 11 de diciembre de 2011, el Consejo de Movimientos Sociales de Peñalolén, de manera democrática y propositiva, había logrado incidir en la agenda urbana y planteaba un problema real a quienes concentran el poder político y económico.

Dentro de las filas del MPL, uno de los grupos más influyentes del Consejo de Movimientos Sociales, destaca la figura de Lautaro Guanca, joven de 29 años, concejal electo por la comuna de Peñalolén. Luego del triunfo del «No» en el plebiscito comunal, sobre Guanca han recaído fuertes represalias políticas. En este contexto, el municipio interpuso una denuncia formal en su contra, acusándolo de maltrato de obra a carabineros, situación que se habría producido el 22 de septiembre de 2011, en el contexto de una manifestación del MPL luego de que el alcalde y los demás concejales aprobaran el PRC.

La denuncia fue acogida y el joven concejal militante del MPL fue condenado a cuatro años de presidio, remitido a cinco años de firma mensual, y se le prohibió ejercer un cargo público de por vida. Esta pena, absolutamente desproporcionada, responde a los intereses de la clase política que tiene por objetivo obstruir la carrera política de Guanca, quien iba a presentarse como candidato a alcalde en las elecciones municipales de octubre de 2012, al alero del recientemente legalizado Partido Igualdad. Sin embargo, luego de la sentencia el dirigente se vio obligado a renunciar a su cargo de concejal y se le prohibió cualquier ejercicio de cargo público posterior, inhabilitando su candidatura. No obstante, la legalización del Partido Igualdad permitió la presentación de nuevas candidaturas, abriéndose la posibilidad para que los movimientos sociales tengan en el futuro mayor injerencia en el aparato administrativo municipal. Además, no se desecha la posibilidad de apelar a instancias judiciales superiores para revertir el fallo en contra de Guanca.

## La recuperación de inmuebles en el centro de Santiago: las propuestas

Al finalizar la dictadura y restituirse la democracia, en 1990 se implementó el Plan de Repoblamiento de la comuna de Santiago. Este plan tenía por objetivo retener a la población que estaba emigrando desde la comuna a otras más alejadas y atraer a nuevas familias para que habitaran el centro de la ciudad.

Básicamente, el mencionado plan consistió en la entrega de subsidios a las empresas inmobiliarias para la construcción de edificios de departamentos en altura dentro de la comuna de Santiago. La fijación de los precios de los departamentos orientó la oferta a los estratos socioeconómicos medios. Sin embargo, en la práctica el Plan significó una «ganga inmobiliaria» muy atractiva para las empresas constructoras. Así, con el correr de los años se desató la construcción masiva y desplanificada de edificios en altura de un muy bajo valor arquitectónico, cuyas unidades de vivienda tienden a ser cada vez más pequeñas y en muchas ocasiones de calidad similar a las viviendas sociales de la periferia. Este modelo de densificación urbana desregulada ha generado negativos impactos ambientales, urbanísticos y comunitarios.

Con el correr de los años no sería extraño que se confirmaran los pronósticos que parte importante de los edificios construidos se van a precarizar rápidamente. Ya es posible apreciar el creciente uso indebido de departamentos, a través de prácticas como el subarrendamiento y establecimiento de moteles, lugares de prostitución y tráfico de drogas.

Estudios de la Universidad de Chile señalan que en el sector se ha llevado a cabo un proceso de «gentrificación a la chilena», impulsado por el mercado y condicionado a las políticas públicas en materia de vivienda y ciudad. Lo particular de esta gentrificación es que los nuevos ocupantes no necesariamente pertenecen a sectores socioeconómicos más elevados que los antiguos habitantes, y, en muchas ocasiones, esta renovación urbana deviene en una desvalorización del patrimonio urbano y una peor calidad de vida de los habitantes del sector céntrico de la ciudad.

Este plan de repoblamiento del centro de Santiago no contempló la inclusión de los sectores más pobres que han permanecido dentro de la comuna, habitando *cités*<sup>13</sup> y casas antiguas deterioradas. Además, desde finales de la década de los noventa se ha acentuado la presencia de población inmigrante dentro de la comuna, principal-

13 Un «*cité*» corresponde a una construcción antigua con una entrada única, o una entrada y una salida, a modo de pasillo y con un patio interior único. Las viviendas colindan unas con otras en una construcción única y continua.

mente de origen peruano. En muchas ocasiones, las condiciones de la vivienda en donde habitan estas personas no difieren de las de un barrio marginal periférico.

El terremoto del 27 de febrero de 2010 dejó en evidencia el mal estado en que se encontraban las viviendas de los sectores más antiguos del centro de la ciudad. Las políticas de reconstrucción implementadas por las autoridades centrales (Ministerio de Vivienda) y locales (municipio) no han sido capaces de responder a la demanda de los allegados, arrendatarios y aquellas familias que no han regularizado su situación de tenencia.

La falta de respuesta a las víctimas no propietarias del terremoto condujo a un proceso asociativo entre vecinos y vecinas al unirse a la red de Inmuebles Recuperados por Autogestión (IRA) que el MPL implementó en el sector. La premisa de la red IRA podría resumirse en la siguiente frase: si las autoridades no proveen a los vecinos de las soluciones habitacionales que éstos demandan, son los propios vecinos quienes harán uso del suelo, aunque sea al margen de la ley. Su estrategia entonces es la ocupación de inmuebles públicos en desuso, argumentando que *«así como en Peñalolén no queremos gente sin casa, en Santiago no queremos casas sin gente»*.

El perfil autogestionario de la organización se evidencia en el hecho de que busca propiciar un involucramiento directo de las familias en las distintas etapas del proceso de gestión habitacional: búsqueda de terrenos, postulación al subsidio habitacional, restauración y reparación de recintos, y deliberación democrática en torno a las posibles soluciones y caminos a seguir.

La red IRA realizó dos ocupaciones de inmuebles públicos abandonados: se trata de los proyectos «Casa Protectora» y «Casona Esperanza», destinados a brindar solución habitacional a unas 60 familias con un proyecto para habitar departamentos de 59 m<sup>2</sup>. Los motivos que dan vida a la organización no tienen que ver solamente con la recuperación de inmuebles, sino con la promoción de la autogestión, la capacidad organizativa y la solidaridad de los propios vecinos.

Ahí las familias organizan su cotidianidad de forma comunitaria, horizontal y cooperativista. Cada una debe cumplir con una determinada cantidad de horas de trabajo, destinadas a la restauración y reciclaje de los inmuebles ocupados. Los participantes de la red apuntan incluso a oficializar la figura de la propiedad colectiva de los inmuebles, algo inédito en las políticas urbanas recientes de nuestro país.



Foto 5. Pobladores en lucha en la Casona «La Protectora», en Santiago



Foto: M. Bailloux

No obstante, el proceso no ha estado exento de reveses y complejidades, en la lidia con el Ministerio de Bienes Nacionales, entidad pública propietaria de ambos inmuebles ocupados. Desde dicha repartición se argumenta que por ley se encuentran obligados a licitar dichos predios, por lo cual son susceptibles de apropiación por parte de una empresa inmobiliaria. En el caso de la «Casa Protectora» la probabilidad de que esto ocurra es bastante alta.

El caso de la «Casona Esperanza» es el más auspicioso, debido a que han progresado las negociaciones entre la red IRA, los vecinos, el arzobispado de Santiago y el Ministerio de Bienes Nacionales. Cabe señalar que la presencia del Arzobispado se debe a que sería la entidad propietaria del inmueble, pero debido a que no se regularizó su tenencia, recientemente un litigio judicial adjudicó la propiedad del recinto al Ministerio de Bienes Nacionales. En un contexto pre-electoral, incluso el alcalde conservador de la comuna de Santiago ha comprometido su apoyo a los habitantes de la «Esperanza». Por el contrario, para la «Protectora» el futuro se augura más incierto, ya que se encuentra entre terrenos baldíos. Esta condición implica que la presión inmobiliaria para hacerse del terreno, y por ende, el interés del Ministerio de Bienes Nacionales para que se concrete la licitación, sean mucho más fuertes que en el caso de la «Esperanza».

Con todo, la experiencia de la red IRA ha constituido un proceso de aprendizaje para los vecinos involucrados. Los participantes de la red han aprendido, por sobre todas las cosas, a ejercer por cuenta propia el derecho a habitar una vivienda

digna. Pero no sólo eso: a través de este tipo de experiencias se pretende valorizar socialmente el suelo urbano, promoviendo la existencia de tejidos y redes cooperativas, haciendo primar la función social del suelo por sobre los criterios economicistas. Las mismas familias argumentan que habitar en dichos espacios les ha cambiado la vida, y que sus condiciones de vida han mejorado ostensiblemente en comparación a las antiguas viviendas y «cités» que habitaban.

## Conclusiones

En la historia reciente de Chile —y no sólo en el ámbito de la ciudad y la vivienda, sino que también en sectores como la salud y la educación—, el interés por satisfacer derechos sociales está supeditado inexorablemente al interés económico. Lo que prima en Chile es la obtención de utilidades en lugar de una planificación urbana ajustada a las necesidades de los pobladores y pobladoras del país. Los inversionistas privados controlan un negocio que genera enormes cantidades de dinero, y las consecuencias negativas de ello son experimentadas en carne propia por los habitantes de una urbe cada vez más fragmentada.

Así, se reproduce y consolida un modelo de ciudad que genera sistemáticamente segregación y exclusión, relegando a los sectores más empobrecidos a habitar las periferias subdesarrolladas de la ciudad. En el presente artículo hemos echado un vistazo a tres situaciones particulares, pero que tienen como correlato común la tensión entre la función social de la propiedad, reivindicada por los movimientos sociales, y el afán de lucro y especulativo del sector inmobiliario, con el Estado como aparato al servicio de sus intereses.

Este nuevo tipo de gueto presenta graves deficiencias, no sólo respecto a la calidad de las viviendas construidas, su acceso a servicios, empleos y esparcimiento, sino que también son el caldo de cultivo para la desintegración social a través de fenómenos como la violencia urbana e intrafamiliar, y el tráfico y consumo de drogas. En estos sectores de la ciudad se produce una negativa «inercia social», una verdadera bomba de tiempo que lamentablemente parece que estallará en forma de una cada vez mayor violencia y problemas urbanos. Si esta bomba de tiempo se traduce en una mayor organizatividad política por parte de «los con techo», aún está por verse.

En el país nos encontramos muy lejos de propiciar reformas como las propuestas del FNRU, medidas concretas orientadas a garantizar que las políticas públicas propendan a ejercer una función social sobre la propiedad del suelo urbano. Ha de recorrerse aún un largo camino para generar instrumentos legales y de política pública que apunten en dicha dirección.

El historiador Gabriel Salazar —Premio Nacional de Historia 2010— plantea que el futuro de las reivindicaciones y movimientos sociales tendrá su sustento en el ámbito de lo local y territorial, más que en las demandas ciudadanas deslocalizadas. El MPL, en su trabajo desarrollado en la comuna de Peñalolén y a través de la red IRA en el centro de Santiago, tiende a potenciar esta perspectiva territorial, impulsando demandas desde el contexto y realidad local.

Las demandas ciudadanas y políticas que se expresaron masivamente en el país durante el pasado año 2011 lograron instalar esas problemáticas en la agenda política, pero los tiempos políticos e institucionales son más lentos que las legítimas expectativas de la población. Después de todo, tal y como plantea el geógrafo David Harvey, el ejercicio del Derecho a la Ciudad significa en gran medida la posibilidad de sus habitantes de ser partícipes de los procesos de cambio.

## Referencias

- Fuster, Edgardo, *Política y criterios de enajenación de bienes fiscales*, Colegio de Arquitectos de Chile (inédito), 2012.
- López, Ernesto, *Conversaciones FAU, Experiencias de Doctorado de 16 Académicos*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile. Santiago, 2010. Presentación desarrollada para el Phd Development Planning de la University College de London. Fuente: <<http://www.slideshare.net/ExtensionFau/presentacin-ernesto-lpez>>.
- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda*, Ediciones SUR, Santiago, 2005.
- Sabatini, Francisco; Robles, María y Vásquez, Héctor, *Gentrificación sin expulsión, o la ciudad latinoamericana en una encrucijada histórica*, Universidad Diego Portales, Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Santiago, 2009.
- Skewes, Juan Carlos, «De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile», en Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes, *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda*, Ediciones SUR, Santiago, 2005.
- Trivelli, Pablo, «Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el gran Santiago en el período 1979-2008», en Rodríguez, A. y Rodríguez, P., *Santiago, una ciudad neoliberal*, OLACCHI, Quito, 2009.

# Argentina



Ocupación del Parque Indoamericano en 2010



# Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista

*Raúl Fernández Wagner<sup>1</sup>*

Vivir y luchar en el campo del hábitat en Argentina significa experimentar el peso de una sociedad donde el poder ha estado asentado históricamente en la propiedad de la tierra, donde los modos violentos de «apropiación» de la tierra y un sistema jurídico elitista han santificado la «propiedad» privada individual, al punto que hasta quienes sufren diferentes grados de «desposesión», soportan y reivindican la propiedad como factor de seguridad, de inclusión social y ciudadanía.

## **1. La tierra en la constitución del Estado**

El punto de partida en la construcción de la naciente nación en el siglo XIX fue que el territorio constituía un «espacio vacío», lo cual operó como justificación y legitimación del avasallamiento brutal y sanguinario de los colonizadores sobre el espacio vital de los pueblos originarios, perpetrado en el período de organización del Estado nacional. Con el propósito de consolidar territorialmente la nación, se organizarían, primero, las campañas al «desierto» y, luego, varias expediciones militares a la Patagonia y al Chaco en 1879-1884, que desplazaron por la vía violenta a las comunidades precoloniales, posibilitando incorporar un importante volumen de tierras a la actividad productiva.

Esto constituyó un hito fundacional de la actual estructura de propiedad de la tierra en Argentina y llevó a que las principales «familias patricias» y sectores militares se apropiaran de extensos latifundios pagando un precio irrisorio al Estado para luego, en una segunda etapa, fraccionar y distribuir la tierra «estatal». Ésta fue adjudicada en fracciones medianas a migrantes extranjeros, en su mayor parte los pobres y empobrecidos de los países europeos, castigados por crisis, guerras y escasez de tierras, población que los gobiernos oligárquicos necesitaban para consolidar la

1 Argentino, arquitecto, especialista en Tecnología de la Vivienda (IPT-SP, Brasil) y candidato a Doctor en Vivienda y Urbanismo (Architectural Association Graduate School-Londres). Profesor del Área de Urbanismo y Director Académico de la «Especialización en Desarrollo Local en Regiones Urbanas» de la Universidad Nacional de General Sarmiento y creador y director de la Maestría en Hábitat y Vivienda de la Universidad Nacional de Mar del Plata (1997-2007) y de la Especialización «Gestión Local del Hábitat Popular» en la de Rosario (2005-2009). Es además consultor en políticas de vivienda, mercados del suelo y desarrollo local en organismos y gobiernos locales, provinciales y nacionales de Argentina y América Latina.

expansión de la ganadería extensiva y la agricultura, aumentando la exportación de esos productos para abastecer a los países del Norte, en pleno auge de la industrialización (fines del siglo XIX). Así se pobló la «pampa húmeda», asociado a la sucesiva extensión del ferrocarril y la expansión de la frontera agropecuaria.

Este espacio —que el Estado (en manos de las élites) necesitaba— se gestionó en pocos años, privatizando el control de la tierra mediante cesiones a compañías colonizadoras que aceleraron los flujos inmigratorios y poblaron ese territorio «vacío». Así se promovió una inmigración selectiva por motivos de raza, con el objetivo de configurar una estructura social nueva, con una composición étnica diferente a las preexistentes.

La estructura de propiedad de la tierra y de los medios de producción que se conformó en el proceso de organización nacional no fue modificada sustancialmente hasta el día de hoy.<sup>2</sup> En el desarrollo rural argentino, la segregación étnica resultante de la histórica estructura de la propiedad es visible todavía: por un lado, gringos, propietarios de los medios de producción, abocados a la agricultura familiar-empresarial de exportación, y por otro, población criolla y pueblos originarios, en la agricultura de subsistencia «campesina» y en el asalariado rural estacional y permanente. Uno de los primeros hitos del conflicto propiedad-uso de la tierra fue el «Grito de Alcorta» (1912) rebelión de pequeños y medianos arrendatarios rurales que se declararon en huelga contra las leoninas condiciones a que los propietarios los sometían, con rentas impagables y la obligación de comprar herramientas e insumos a los asociados del terrateniente, o cargando al colono las responsabilidades de una mala cosecha.

El latifundismo constituyó un gran problema, y en ciertos momentos históricos se promovió la subdivisión y poblamiento de tierras rurales para lograr un equilibrio productivo y demográfico. Así, la Ley nacional 12.636 («de colonización», 1940) crea el Consejo Agrario Nacional que distribuye tierras, entre 1943-1948 (etapa de Perón), luego se reactiva en 1966-1969 y más tarde en 1974, hasta que la dictadura militar lo disuelve en 1980, cediendo a las provincias la facultad de distribuir las tierras fiscales, lo que en muchos casos termina favoreciendo a las élites político-económicas provinciales y no a las familias criollas pobres.

En los últimos veinte años, la revolución tecnológica y productiva en el agro altera los procesos tradicionales de valorización de la propiedad. Por una parte

2 Con el tiempo, las herencias de un mismo grupo familiar han subdividido la tierra y más recientemente ha habido un aumento de la extranjerización de la propiedad, proceso que limita una ley reciente.

por el crecimiento del arriendo, la subcontratación y la multiplicación de *pools* de siembra, con diversos tamaños y escalas, que sitúa a un grupo de empresas internacionales medianas y grandes como actores agrarios de peso y desarrolla una agricultura empresarial de exportación, volviendo decisivo el acceso al capital y a los paquetes tecnológicos, por encima de los factores tierra y trabajo, que se pueden alquilar. Ello genera nuevos tipos de rentas diferenciales, que presionan el valor de la tierra apta, determinando un alza de su precio sin precedentes<sup>3</sup> que impacta también severamente el del suelo urbano y periurbano, incluso en pequeñas ciudades y pueblos.

## 2. Bendita propiedad privada

Promediando el siglo XIX, la organización nacional se consolida con la Constitución de la Confederación Argentina de 1853, que coronó el fin de las divisiones internas, y tuvo un carácter de refundación de la nación al eliminar fronteras e impuestos internos. Su espíritu liberal-conservador se refleja, por ejemplo, en el art. 17, que establece que «*La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Confederación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley*». Luego se avanzaría en este sentido con la sanción del Código Civil (CC) redactado por Dalmasio Vélez Sarsfield en 1869 y basado en la doctrina liberal de fin del siglo XVIII y principios del XIX (con 145 artículos copiados del Código Napoleón). Los arts. 2506, 2508, 2509, 2516 y 2517 del CC consolidan el concepto de dominio y el derecho de propiedad privada como sagrado, inviolable, absoluto, exclusivo y perpetuo.

El CC refleja la intensidad de los poderes que se atribuyen al propietario, el más importante el de «*absolutividad*», que constituye la esencia de la concepción del dominio de cuño napoleónico, pues la exclusividad y la perpetuidad tienen respectivamente una proyección espacial y temporal en la *absolutividad*, ya que al ser la propiedad de carácter absoluto, requería que nadie compartiera el derecho sobre la misma cosa y que no hubiera límite de tiempo para gozarla.

El CC, en el Libro III, trata sobre los derechos reales, considerando las cosas en sí mismas o con relación a las personas, con la concepción de la propiedad absoluta:<sup>4</sup> el derecho de *propiedad* permite usar, gozar y hasta destruir la cosa, pero estableció

3 El precio de una hectárea en la denominada zona núcleo en el N de la Provincia de Buenos Aires, que en 2002 costaba U\$S 1.500/ha, en 2012 alcanza los 18.000 (véase en Compañía Argentina de Tierras S.A.: <<http://www.cadetierras.com.ar>>).

4 En los años cuarenta, el senador socialista Alfredo Palacios llamaba al Código de Vélez Sarsfield «*el Código del Propietario*», ya que consideraba que el jurista se había ocupado mucho más por defender los bienes que por defender a las personas.



ciertas limitaciones al dominio y la jurisprudencia. Los primeros límites a la propiedad se establecerán en los gobiernos de Perón 1946-1955, cuando se realiza una reforma Constitucional (1949) que establece la función social de la propiedad:

Artículo 38. La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.

Esta Constitución fue a todas luces reparadora de las injusticias sociales: no sólo establecía la función social de la propiedad y «del capital», sino que incorporaba la dimensión territorial. Además de abordar el Derecho a la Vivienda en el art. 14 bis (en un marco de otros derechos sociales asociados a la condición de trabajador) también (art. 40) establecía la estricta responsabilidad estatal de los servicios públicos. Esta constitución fue inadmisibles para la restauración conservadora de la «Revolución Libertadora» que, cuando derroca a Perón (1955) inmediatamente opera una contrarreforma constitucional eliminando el Capítulo IV (*función social...*) y dejando sólo el art. 14 bis de derechos del trabajador. Esto restaurará el predominio de los sectores conservadores y aumentará la presencia del capital transnacional en la economía, devolviendo en la política habitacional el predominio de los sectores privados, la concentración económica y el liderazgo de las grandes empresas y del sector financiero.

Pero en los gobiernos de Perón hubo otros avances en la legislación respecto a la propiedad y el suelo, que serán muy importantes para su tiempo y perdurarán: así, se sanciona la Ley 13.512 (1948) denominada de Propiedad Horizontal, que deroga la disposición del CC que prohibía la división horizontal de la propiedad, solucionando el problema social de las «casas de renta» (edificios de un solo propietario con inquilinos permanentes) permitiendo a los inquilinos comprar las viviendas, a la par que promoverá espectacularmente la inversión en construcción de viviendas para sectores medios en todos los centros urbanos, hasta fines de los setenta.

Asimismo, la Ley 14.005 de venta de inmuebles fraccionados y a plazos regula la venta de lotes de terreno, con el fin de tutelar a los adquirientes (lo que será clave para el desarrollo de los «loteos populares» en los años posteriores) y la Ley 14.159 (1952) establece normas sobre el catastro y la adquisición de inmuebles por prescripción, lo que permitirá la instrumentación de las expropiaciones con

finés sociales, así como los incrementos de cargas impositivas a los terrenos baldíos, consolidando un marco de intervención estatal en el mercado del suelo.

Respecto a políticas de suelo, una de las más acabadas intervenciones del período de Perón fue la ley para la vivienda que promovería en la Provincia de Buenos Aires, el Gobernador Mercante (Ley 5303). Esta ley declara de utilidad pública y sujeto a expropiación todo el suelo necesario; determina taxativamente los municipios y las cantidades de unidades a construir; estipula que los desarrollos de vivienda deberán estar incluidos en un plan urbano municipal, y que si no lo hubiera la Provincia colaborará en su elaboración, y declara sujeto a expropiación el mayor valor originado por futuras mejoras por cambios en el uso del suelo

Pasarían varios años para que, con la reforma constitucional de 1994, los pactos internacionales de derechos humanos se incorporen con jerarquía constitucional (art. 75 inciso 22), en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>5</sup> que reconoce la función social de la propiedad y protege el derecho a la vivienda. En el mismo sentido se expresan la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

### **3. El proceso de urbanización en Argentina**

Argentina fue tempranamente urbanizada. El foco original y estructurante de su proceso de urbanización de la época virreinal lo constituirá el eje que va de Buenos Aires a Lima, eslabonando el puerto con el eje norte en su territorio nacional (Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Tucumán y Salta). Luego, en el período de la organización territorial centrada en el modelo agroexportador, se organizará el «abanico» de pequeñas localidades de la pampa húmeda, articuladas en forma radial (con centro en el puerto de Buenos Aires) por el ferrocarril, que vincula una red de estaciones ferroviarias y pueblos, y llegará a ser la de más quilometraje en América Latina.<sup>6</sup>

El incremento de la población urbana estará asociado a una temprana tecnificación del campo (y la escasa existencia de campesinado en la mayor parte de su territorio) y a la topografía del límite oeste, montañoso y extremadamente árido, que dificulta el establecimiento humano. En 1913 la Provincia de Buenos Aires sancionó la Ley 3.487 (de Fundación de Pueblos), que reguló dimensiones y

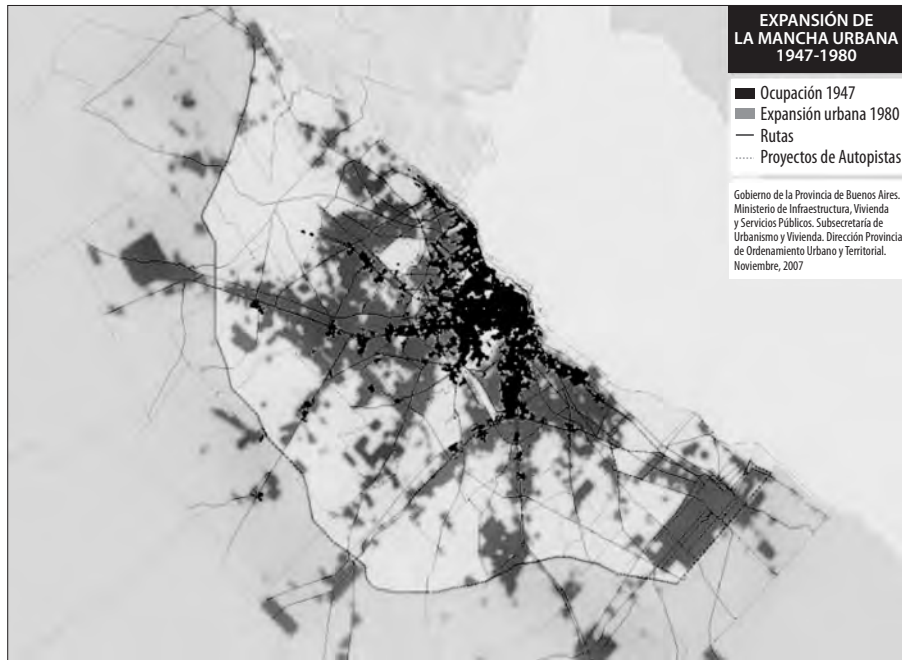
5 El art. 11 expresa que «Los Estados parte [...] reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua en las condiciones de existencia...».

6 La red ferroviaria llegó a alcanzar su máxima extensión en 1960 con 44.180 km.

proporciones de manzanas y espacios libres, en la creación y ampliación de los centros urbanos, y estuvo vigente hasta 1977 cuando fue derogada por el Decreto-Ley 8.912 (de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo).

El proceso de urbanización inicial, estructurado en torno al ferrocarril, se completará con pueblos que crecerán hasta el rango de ciudades intermedias y que se desarrollarán como aglomeraciones de escala regional, con un mayor rango de servicios especializados, mientras otros languidecerán sin desarrollarse e incluso más recientemente perderán población. Este proceso se consolidará con la industrialización sustitutiva (1940-1980), una decidida afluencia de población de clases medias y trabajadoras del interior (provenientes de explotaciones agrarias de baja intensidad y pequeños poblados) hacia los grandes centros, devenidos en sedes de la industria: Córdoba, Rosario y su expresión máxima: el extraordinario crecimiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), período donde la mancha urbana se expandió 1.484 km<sup>2</sup> (véase Mapa 1) para albergar a 4,6 millones de nuevos habitantes.

Mapa 1. Expansión de la mancha urbana entre 1947 y 1980 en la región metropolitana de Buenos Aires



Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2007

#### 4. El acceso al suelo de los sectores populares

La «urbanización popular» toma forma como tal —por ejemplo en la RMBA— a partir de la industrialización sustitutiva, traspasando los límites de la Capital Federal, primero con la expansión de las áreas industriales del S y del NW, y luego a lo largo de la red de trenes metropolitanos. Este sistema de transporte, rápido y económico, facilitará el desarrollo de nuevos loteos, configurándose distritos residenciales con la instalación de redes locales de distribución (primero con tranvías y en algún caso trolebuses, y luego progresiva y predominantemente ómnibus). La expansión de las localidades que se fueron conurbando se dio desde los entornos de las estaciones en forma radial hacia el interior de los distritos, merced a dichas redes locales de transporte y las estrategias de los loteadores de desarrollar nuevos loteos sin servicios.

Esta «ciudad del loteo popular» se extenderá inicialmente completando los distritos de la primera corona de municipios<sup>7</sup> (años cincuenta y sesenta) y luego la segunda (setenta y ochenta). Se posibilitará acceder a muy bajo costo al suelo urbano para los trabajadores, que conformarán un extendido sistema de «pequeños propietarios», en un proceso social masivo y novedoso. Así, mientras en el Censo de 1947, el 63% de la población alquilaba, en el de 1980 el 68% era propietaria (en los 24 Municipios del Gran Buenos Aires, el 74%). Estos loteos —y por ende la expansión metropolitana— también fueron posibles por las buenas condiciones ambientales: suelo firme para las fundaciones, agua potable accesible (en el acuífero Guaraní), y posibilidad de cavar pozos ciegos para resolver las aguas servidas, suelo que con los años y la densidad urbana se fue saturando y contaminando.

La compra de un lote en cuotas en la periferia de las grandes ciudades y la progresiva autoconstrucción de la vivienda constituiría una de las formas más extendidas de acceso e integración social y urbana al promediar el siglo XX. Los loteos populares fueron el dispositivo de recepción de la migración interna, particularmente de las provincias del N. Permitía acceder a la economía urbana, la vivienda y los servicios y equipamientos urbanos (fundamentalmente a la salud y la educación pública y gratuita), es decir el acceso a la ciudad, posibilitando que los hijos de estos hogares pudieran aspirar a mejores trabajos, en un proceso de integración inédito de una gran parte de la población.

7 Nos referimos a los municipios de Vicente López, San Isidro y San Fernando (al N), San Martín, Tres de Febrero y Morón (al NW), La Matanza y Lomas de Zamora al SW y Avellaneda, Lanús y Quilmes al S.

La «entrada» a la ciudad se daba por redes de parentesco o amistad, y los primeros alojamientos eran con ellos y luego en cuartos de hotel o en villas, las que tenían mayoritariamente población de paso. En poco tiempo se compraba un lote en cuotas en un barrio del Conurbano y se construía algo básico en material o se instalaba una casilla prefabricada, con el trabajo de los propios habitantes y mano de obra del barrio o solidaria. Los corralones de materiales eran una pieza clave, como financistas y facilitadores de este proceso. Luego la gente se organizaba para luchar por la urbanización del barrio: primero los servicios (agua y cloacas), mejoras ambientales (residuos) y del espacio público (plazas, pavimentación, veredas, etcétera), así como por equipamientos de educación y salud. Éste fue el origen de las «sociedades de fomento» barriales.

Como una gran fábrica que produce ciudad, los barrios estaban siempre «en construcción». Sus pobladores luchaban por *hacer la vivienda* y por *hacer la ciudad*... y los loteadores realizaban un excelente negocio: por la transformación de suelo rural en urbano (que ya de por sí otorga un diferencial de renta absoluta) y porque el desarrollo urbano del área, por la lucha de los primeros pobladores, permitía que el suelo retenido «en engorde» se valorizara otra vez, por las rentas diferenciales.

Estas facilidades provocaron que en la RMBA (particularmente en la segunda y tercera corona) se configurara una sobreoferta de suelo muy importante. En el Municipio de Moreno,<sup>8</sup> en 1947, la población era de 15.101 habitantes y los lotes disponibles podían albergar hasta 59.136 habitantes (cuatro veces más); en 1960, había 59.338 habitantes y los lotes existentes podían albergar hasta 313.647 (más de cinco veces más). En cambio para 1980, cuando se completa la segunda corona, Moreno ya tenía 194.440 habitantes, y podía llegar a albergar unos 487.600, unas dos veces y media más.

## **5. El fin de los loteos populares**

Estas formas de acceso al suelo urbano se verán alteradas desde los ochenta. La política económica y financiera de la dictadura propiciará la apertura de importaciones, lo cual acelerará el proceso de desindustrialización con la consecuente pérdida de trabajo formal y pauperización de los sectores populares, afectando seriamente el poder de compra de los salarios. Esto afectará la venta de lotes en

8 Según Luciano Pugliese, conferencia pronunciada en las «Jornadas sobre Acceso a la ciudad» (UNGS, mayo 2008).

cuotas, junto con otros dos hechos: por un lado, la Provincia de Buenos Aires estableció (1977) por Decreto-Ley 8912 que en la subdivisión y creación de nuevo suelo urbano el loteador debía hacerse cargo de la dotación de infraestructuras. Esto detuvo la realización de nuevos loteos sin servicios, lo que se notará recién una década después, porque se siguieron realizando los ya aprobados y porque en la RMBA existía sobreoferta de lotes (como vimos en Moreno), de modo que la escasez de suelo accesible no se siente hasta fines de los ochenta.

En paralelo —y como consecuencia— la demanda de suelo provocó un paulatino incremento de las grandes «tomas de tierras» en los partidos del Conurbano. Éstas habían comenzado con el desplazamiento de las villas de la Capital Federal (previas al Campeonato Mundial de Fútbol 1978) y ahora continuaban alimentándose con los nuevos pobladores allegados y —lo que es crucial entender— también con los hijos de los anteriores autoconstructores, que ahora se encontrarán paulatinamente pauperizados al cerrarse las fuentes de trabajo y aumentar la precariedad laboral. Esto va a resultar determinante en los noventa: el suelo «bueno» será cada vez más escaso y cada vez más se ocuparán tierras de mala calidad e inundables.

Aquí comenzaría otro proceso totalmente diferente respecto a la situación de los sectores populares en la urbanización de las ciudades argentinas y particularmente en la RMBA, lo que ahora estará signado por la lucha territorial organizada (en el caso de las grandes tomas de tierra) o también por la creciente expansión del mercado informal, para los casos que el acceso al suelo se resolvía por la iniciativa individual de cada hogar, o de las redes sociales (o de colectivos de migración) que posibilitaban el acceso. La ocupación de suelo se efectuará «lote a lote», mediante una micro-ocupación por adición que extenderá los límites de la traza urbana preexistente, sobre la tierra vacante adyacente.

Crecerá así la importancia de la dimensión política de los procesos sociales de construcción de ciudad. La lucha será por la «regularización», por consolidar la toma (el barrio), gestionando «papeles» que otorguen seguridad a las familias. Las regularizaciones de las tierras ocupadas entraron en la agenda pública en el Conurbano (y más tarde en todas las grandes ciudades). Lo mismo ocurrió con la crisis de los damnificados de los loteos populares, cuyos contratos, con la indexación resuelta por el Ministro de Economía Alfredo Martínez de Hoz, provocaron que decenas de miles —que no pudieron seguir pagando— vieran peligrar su propiedad.

También entre fines de los ochenta y principios de los noventa comenzará a sentirse la presión en el mercado de alquileres urbanos y el incremento del mercado informal de alquileres en casas tomadas, hoteles-pensión e inquilinatos. En ello tendrá una particular influencia la tercera ola migratoria (de los países limítrofes) que se dará a partir de la convertibilidad (peso argentino sobrevaluado con relación a las monedas de aquéllos) y de las diferentes situaciones socio-demográficas de la población con relación a los horizontes laborales, que generó una demanda adicional de alojamiento.

A partir de 1987, con el peronismo triunfante en la Provincia de Buenos Aires, no se condenaba la toma de tierras. Este mercado, que hasta ese momento no se tocaba, constituyó el espacio de actuación del gobierno provincial y de varios gobiernos locales. Se crearon los Consejos Asesores de Tierras y el programa Protierra. La política de escrituración gratuita nació en Florencio Varela, y se extendió después. Hacer política, articular actores y todo lo que fuera extramercado en la ocupación del suelo, fue colocado en la agenda, y el planteo que había otro sujeto en la construcción de ciudad, quedó instalado. Pocos años más tarde la sanción de la llamada «Ley Pierrri» (por el diputado que la promovió) determinó derechos a los ocupantes (una suerte de pre-usucapión) en plazos más breves a los veinte años. Para su instrumentación, se promovió la creación de las «Casas de Tierra» en los municipios del Conurbano.

## **6. Cambios en la producción del espacio residencial en los noventa**

Pero en los años noventa se producirá un cambio radical en el patrón de producción de nuevo suelo urbanizado, a partir de que el mercado inmobiliario pasa a producir suelo para los sectores de más altos ingresos en enclaves autosegregados, lo cual tendrá serias consecuencias para los sectores populares. Este proceso se iniciará en la RMBA —para luego de 2000 extenderse a todo el país— con el desarrollo de las autopistas metropolitanas, que posibilitaron el acceso rápido a la periferia.

Este negocio se había iniciado en los ochenta con la producción de algunos barrios «exclusivos» (*countries* o clubes de golf o náuticos con loteos) destinados a sectores de alto ingreso, como segunda vivienda o de fin de semana. Pero al inicio de los noventa, en el marco de la poscrisis de la hiperinflación de 1989-1990 y ya con el instrumento de la convertibilidad monetaria, con un dólar «barato» que atraía capitales extranjeros para la actividad inmobiliaria, las oportunidades de negocios eran notables por el bajo valor del suelo y las plusvalías que transfería la

inversión pública en autopistas, que colocaba los intersticios no urbanizados de la segunda corona y buena parte del suelo vacante de la tercera, a distancias muy accesibles para sectores de alto ingreso que diariamente conmutan con el centro financiero y económico de la RMBA.

Este cambio en la producción del suelo urbano se acelera y consolida tras la crisis 2001-2002, multiplicándose los nuevos emprendimientos, que provocan una extraordinaria extensión de la mancha urbana de la RMBA, asociado a las ventas espectaculares de automóviles y las mejoras y extensiones de las redes de autopistas. Este tipo de expansión del espacio residencial en la periferia de las ciudades, con formas de urbanización de baja intensidad, difusa, o formando archipiélagos, caracteriza al proceso de urbanización de los suburbios de las ciudades americanas, denominado «*urban sprawl*».<sup>9</sup>

Este fenómeno es crítico, al modificar radicalmente las formas anteriores de producir ciudad, implicando un cambio social profundo, dado que las élites pasan a competir por el mismo espacio que ocupaban tradicionalmente los sectores populares: si de los cincuenta a los ochenta la periferia era el espacio posible para el desarrollo residencial de los trabajadores, ahora es el lugar donde los desarrolladores inmobiliarios localizan los «nuevos productos» bajo el formato de barrios cerrados para sectores medio-altos. Esta ciudad producida por los procesos de diferenciación social, además de fragmentación y segregación residencial, llevará a los sectores populares a ocupar suelo urbano más «marginal», ya sea por su mala localización o por riesgos ambientales (basurales, áreas inundables, etcétera).

La urbanización de baja densidad, ampliamente consumidora de suelo en la periferia, genera una presión considerable sobre el valor del suelo en general, donde las también denominadas «rentas hedónicas» modifican el desarrollo en los bordes (aun antes y después de los muros) y alteran los modos de completamiento y densificación del suelo intersticial y central, generando un costoso sistema de islas. Además, el aumento exponencial de los valores inmobiliarios que estos desarrollos provocan genera una presión del mercado que desplaza población y actividades productivas (propias de las funciones del periurbano, como la agricultura urbana o servicios de pequeña escala) que son en buena parte constitutivas de la economía popular.

9 *Urban sprawl*: «la descentralización del corazón urbano hacia la extensión ilimitada y el desarrollo disperso, más allá de la frontera urbana donde la baja densidad residencial y comercial exacerba la fragmentación y el control del uso del suelo, también el consumo de los recursos y el suelo más allá de lo necesario generando un desarrollo costoso que subutiliza la infraestructura existente» (Harvey y Clark, 1965).



En estos últimos años también zonas intermedias o bien localizadas de las grandes ciudades se transforman en «áreas de oportunidad» para el mercado inmobiliario, lo que genera desplazamientos de población por procesos de *gentrificación*, pues cuando se combinan la presión inmobiliaria con la pauperización y empobrecimiento de sectores medios y el aumento de la indigencia, sumado a los procesos migratorios antes mencionados, se crea un escenario urbano mucho más complejo. Por ejemplo, en la aglomeración metropolitana hace que sea imposible separar los procesos en los límites o en sus áreas intermedias de los de su núcleo central. En consecuencia, todos son componentes de la «crisis habitacional» de su distrito central: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

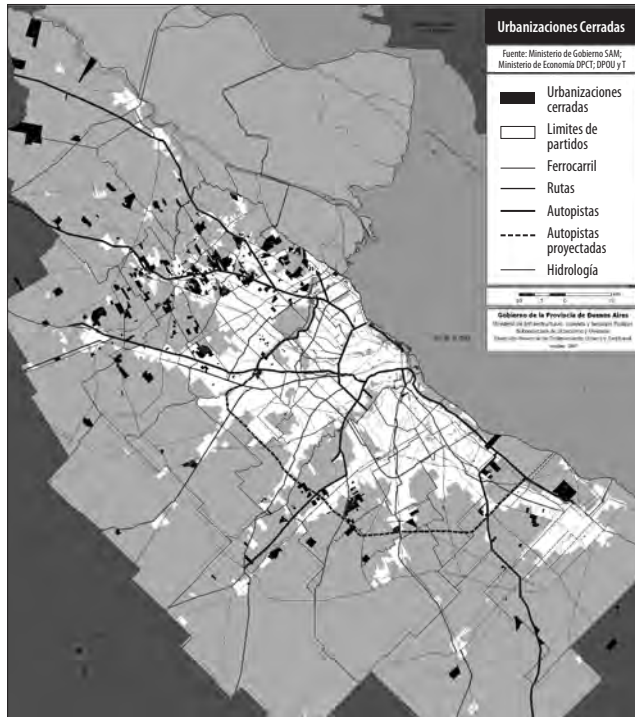
## **7. Informalidad e irregularidad de las urbanizaciones de las élites**

Recientemente se acrecentaron los emprendimientos inmobiliarios, a causa del crecimiento económico motorizado por el acceso de las clases altas y medio-altas a nuevos patrones de consumo. En la RMBA, a julio 2012 hay 567 urbanizaciones cerradas: 365 barrios cerrados, 150 *countries*, 48 clubes de chacras, más algunos clubes náuticos. Ellas configuran 18 *megaemprendimientos* («ciudades privadas»), que albergan además servicios altamente cualificados (universidades privadas, equipamientos comerciales, deportivos, de salud, etcétera).

La Federación Argentina de Clubes de Campo y empresarios inmobiliarios estima que ya existen más de 125.000 parcelas, que registran una ocupación con construcciones del 50 al 60% y ocupan una superficie estimada en más de 40.000 hectáreas (el doble de la superficie de Capital Federal), lo que significa la ampliación en sólo dos décadas de más del 20% del área urbanizada de la región. Una idea de la distribución desigual del uso del suelo que esto configura, la da que en estas urbanizaciones la ocupación promedio es de 3,6 hogares/ha, mientras en la CABA es de 51 hogares/ha.

Se podría afirmar que se trata de urbanizaciones cuasi clandestinas o cuasi ilegales, pues una gran parte de ellas no sólo no están aprobadas, sino que los títulos de propiedad que otorgan son considerados jurídicamente «imperfectos», al utilizar forzosamente la ley de propiedad horizontal (13.512) para la subdivisión del suelo, asimilando parcelas a «unidades funcionales» y calles a «circulaciones internas o espacios comunes», y además porque utilizan la ley de pre-horizontalidad (19.724) para vender anticipadamente los inmuebles a construir, lo que los especialistas coinciden es inaplicable. En la RMBA se detectan más de 200 urbanizaciones cerradas que venden las parcelas sin contar con su aprobación en el nivel provincial.

Mapa 2. Urbanizaciones cerradas en la región metropolitana de Buenos Aires (2007)  
(localización en superficie real)



Fuente: Dirección Provincial de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires, 2007

Tanto en la proliferación como en la irregularidad de estas urbanizaciones tienen responsabilidad muchos de los gobiernos municipales, que las propician porque atraen la radicación de sectores de altos ingresos (que pagan derechos de construcción y otras tasas) al tiempo que evitan que «lleguen más pobres» a sus municipios. En las grandes ciudades del interior se registra con las mismas características el fenómeno de la urbanización cerrada como factor de distinción social, a lo que los intereses del mercado y la presión mediática contribuyen con la exacerbación de los temores ciudadanos respecto a la «inseguridad» en el espacio público, hecho que las estadísticas desmienten.

## 8. El acceso al suelo de los sectores populares (bis)

Desde el fin de los loteos populares hace más de treinta años, no se produce suelo en tejido urbano «abierto» con calle pública. Esto ha variado definitivamente el modo de acceso a la ciudad de los sectores populares, en una transformación social regresiva caracterizada por el debilitamiento de la clase trabajadora por el

acelerado proceso de desindustrialización y cambios determinantes en el mercado laboral, que van desde magros salarios hasta la pérdida o la baja de calidad de los empleos y la precarización, que determinaron un empobrecimiento general de los sectores del trabajo.

Esto tuvo su dimensión territorial, pues la pauperización de los sectores medios, y el empobrecimiento y caída en la indigencia de los de menores ingresos, se da en un escenario donde habitar las ciudades es progresivamente mucho más costoso, por la privatización de los servicios de agua potable, gas, electricidad, telefonía y los ferrocarriles, que remercantilizó insumos sociales básicos. Ello marcó el fin de las formas de salario indirecto, clásica figura del Estado de Bienestar (subsidios a bienes colectivos de consumo), reemplazado en los noventa —en el contexto de las políticas de ajuste estructural preconizadas por el Consenso de Wáshington— por políticas basadas en programas focalizados. Trabajos de entonces<sup>10</sup> muestran la existencia de áreas urbanas donde muchas unidades domésticas no tenían ingresos monetarios. En los barrios donde se volvieron esenciales los programas sociales focalizados («barrios bajo planes»)<sup>11</sup> se verificaba la alta dependencia (con las consecuentes estrategias de la población para sobrevivir) en función del acceso a los recursos vitales.

La pauperización progresiva de la población se tradujo así en una cuestión esencialmente territorial. El acceso (en un sentido amplio) a la ciudad se volvió la principal cuestión. Esta nueva dimensión de los procesos de reproducción social lleva a resituarlos en términos de derecho, del derecho a la ciudad, cuestión ya abordada por el fundante trabajo de Oszlak (1991).

En los noventa crecerían con mucha fuerza los movimientos de base territorial estrechamente asociados a las tomas de tierras, en varios distritos del Conurbano: movimientos como la Federación de Tierras y Vivienda, nacidos de las míticas tomas de tierras en El Tambo (La Matanza), junto a otras de Quilmes y Florencio Varela, al que se agregarían también el Movimiento de Trabajadores Desocupados Evita, la Corriente Clasista y Combativa, y posteriormente escisiones de estos movimientos como Barrios de Pie y el Movimiento Territorial de Liberación. La reivindicación primaria de estas organizaciones, además del trabajo, incluía la regularización dominial de las tierras ocupadas.

En la etapa poscrisis 2001-2002, la abrupta salida de la «convertibilidad» provocará que el país recupere el crecimiento económico sostenido, con cifras cercanas al 10% anual (2003-2007) por aumento de exportaciones, desarrollo agroindustrial,

10 Véase Federico Sabaté, 2002.

11 Como claramente expresara el trabajo de: Cravino, Fournier, Neufeld y Soldano, 2002.

reindustrialización de bienes intermedios y desarrollo de una nueva andanada de actividades de servicios. Ello determinó una lenta recuperación laboral, con mejor calidad del trabajo e ingresos (en ciertas ramas) con mejoras en educación y capacitación, y en las condiciones sociales de varios sectores. Pero la sociedad injusta que el largo período de decadencia 1976-2001 había producido, aún cuesta revertirla y ello tiene que ver también con la dimensión territorial (la ciudad, el suelo urbano) que es determinante. Esto interpela en términos muy precisos a la política pública, particularmente a la política territorial.

El crecimiento económico trajo aparejado un aumento espectacular de los valores inmobiliarios.<sup>12</sup> Como no se vio en décadas —ni siquiera en los noventa con la euforia de la convertibilidad— el valor del suelo urbano se incrementó en estos años en todo el país, y en modo particular en la RMBA. Ese *boom* inmobiliario conjuga diferentes factores: directos, como las demandas propias de una economía industrial y comercial en crecimiento, e indirectos, como los procesos económicos y sociales propios de la globalización, que generan una demanda adicional de suelo urbano e inmuebles, creada por el incremento de las actividades turísticas y de servicios culturales, y por el incremento propio de la actividad económica, donde destacan los servicios y los productos relacionados con las nuevas formas de consumo: las demandas de los sectores medios y sobre todo medio-altos, en buena parte también inducido por los promotores, de nuevos productos residenciales, grandes devoradores de espacio.

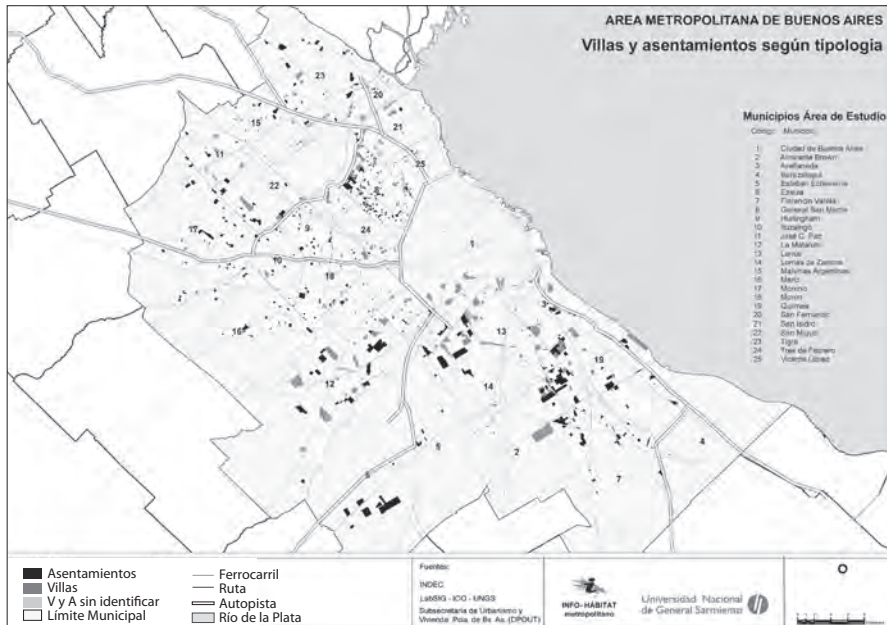
Todo este proceso coloca al suelo urbano disponible y al potencial por producir, en función de la dinámica del mercado, particularmente en un marco de libertades urbanísticas para los agentes económicos y operadores inmobiliarios. La especulación inmobiliaria es la regla de oro en un contexto donde el Estado vuelve a hacer obras públicas en gran escala, y no se pena la retención especulativa del suelo (imposición sobre la vacancia), no se recuperan plusvalías (imposición por mejoras), y no predomina el interés público sobre el de los particulares en los beneficios que la urbanización trae aparejados.

En los últimos años se ha venido registrando un constante aumento del acceso a la ciudad a través del mercado informal del suelo urbano. Sus formas claramente reconocibles son las villas y asentamientos. En el estudio que realizáramos desde

12 Por ejemplo el valor promedio por m<sup>2</sup> de un lote en la CABA, en diciembre 2001 (previo a la devaluación) era de 550 U\$S/m<sup>2</sup>; en 2002 alcanza su punto más bajo, 220 U\$S/m<sup>2</sup>; para luego trepar sin detenerse hasta llegar a fines de 2007 a más de 1.050. Curiosamente en 2008, cuando el crecimiento económico, afectado por la crisis mundial, comienza a ser menor, el valor del suelo no desciende.

INFOHABITAT<sup>13</sup> de la Universidad Nacional de General Sarmiento, luego de analizar distintas fuentes y despejar en parte algunos de los componentes del subregistro de esos fenómenos, se llega a 819 villas y asentamientos para el AMBA<sup>14</sup> que ocupan 6.484 ha y albergan a más de un millón de habitantes.

Mapa 3. Asentamientos y villas en región metropolitana de Buenos Aires, 2006



Fuente: Equipo INFOHABITAT, 2007, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Las dificultades en el acceso a suelo urbano de la población en el AMBA se comprueban comparando el crecimiento poblacional de los asentamientos y villas con el crecimiento poblacional de los 24 partidos del AMBA. Si se toman los censos de 1980, 1991 y 2001, y el registro de INFOHABITAT de 2006, la población en villas y asentamientos representaba el 4,1% del total de los 24 partidos en 1980, el 5,2% en 1991, el 6,9% en 2001 (donde se comprueba subregistro) y el 10,1% en 2006. O sea que la población en villas y asentamientos crece más que la población total de los partidos. Para el período que se analizó (1980-2006) la primera creció un 220%, mientras la población de los 24 partidos creció un 35% (véanse cuadros 8, 9 y 10 de Cravino, 2008).

13 Véase Cravino, 2008.

14 AMBA, Área Metropolitana de Buenos Aires, que comprende la CABA y los 24 distritos de primera y segunda corona. Otras definiciones como RMBA, Región Metropolitana de Buenos Aires, agregan la tercera corona, con lo que se llega a 40 municipios en total.

O sea: el acceso al suelo urbano vía informalidad está siendo el principal modo de acceso a la vivienda y la ciudad, en la RMBA. Del cuadro 10 del mismo estudio, surge que en el período 1981-1991, 10% de los nuevos habitantes de los 24 partidos accedía a través de asentamientos informales. En 1991-2001, la relación llega a 26% y en 2001-2006 a 59%. Este análisis, si bien hubo un importante subregistro en el Censo de 2001 (por el modo en que se consideran los asentamientos y también por las circunstancias de toma de la muestra), pone en dimensiones reales los procesos sociales en el territorio.

## **9. Habitar Argentina y la lucha por la reforma urbana**

Argentina cuenta con una base jurídica de un civilismo «duro» en términos de resguardo de la propiedad y una legislación muy escasa sobre desarrollo urbano.<sup>15</sup> Por ello, desde los colectivos sociales (organizaciones territoriales y ONG de hábitat, organizaciones del campo del derecho —con base en DDHH—, universidades, defensorías del pueblo, etcétera) hemos venido trabajando entre 2004 y 2009 promoviendo un proceso de «reforma urbana» en Argentina, en un principio con mediana resonancia en los sectores populares organizados, y escaso impacto en legisladores, funcionarios y políticos, en parte porque el progreso económico, la reconstrucción del empleo y el aumento de los ingresos y el consumo de las clases populares, harían suponer que el acceso al suelo mejoraría automáticamente y la solución a los problemas de la vivienda sería vía mercado, quedando al Estado sólo atender a los más pobres.

Esta movilización y esfuerzo —que posteriormente desde 2010 se consolida con la conformación del espacio Habitar Argentina—<sup>16</sup> se propuso demostrar que precisamente el importantísimo crecimiento económico del país desde 2003 no hace otra cosa que elevar el precio del suelo exponencialmente. Por ello, ni las clases medias ni medio-bajas pueden acceder a una vivienda en alquiler o compra, ni la acción del Estado con los programas habitacionales logra cumplir objetivos razonables de integración espacial.

A fines de 2011 este espacio ha presentado cuatro proyectos de ley. El más comprehensivo es una ley nacional de desarrollo territorial (que hoy no existe) que ordene la planificación, fije principios y parámetros para la acción pública y —sobre todo— contenga instrumentos de manejo para desarrollar una política de suelos. Otros dos proyectos están estrechamente relacionados con las consecuencias so-

15 En el nivel nacional no hay una ley que pauté el desarrollo territorial. De las 24 provincias, sólo dos las tienen. No obstante varias constituciones provinciales establecen la función social de la propiedad.

16 Habitar Argentina es un espacio conformado por organizaciones, instituciones académicas, movimientos sociales y legisladores, que desde 2009 vienen trabajando con el objetivo de generar un marco normativo que garantice el derecho a la vivienda, la tierra y al hábitat para todos los argentinos.

ciales y territoriales del conflicto por el acceso al suelo urbano: uno fija normas procedimentales que permitan salvaguardar derechos en los casos de desalojos de los habitantes (previniendo los inmediatos y compulsivos) y el otro busca dar un marco para abordar la regularización dominial de los asentamientos informales. Finalmente se ha trabajado también en un nuevo proyecto nacional de vivienda (llamado de producción social del hábitat) que busca organizar el sistema de la vivienda pública estableciendo un presupuesto anual estable, estándares mínimos y la necesaria articulación con la política urbana.

Todos estos proyectos son complementarios —y prisioneros a la vez— de la construcción social (patrimonialista) de la propiedad en Argentina.<sup>17</sup> Quizás, la más cabal idea de ello la constituya la última tarea que hemos emprendido en Habitar Argentina: elaborar un documento que analiza la propuesta —presentada por miembros de la Corte Suprema— de modificación del Código Civil, cuyo tratamiento de los derechos reales reafirma la visión decimonónica de la propiedad sin consideración de su función social, mientras además fija reformas que permitan sacar del «limbo jurídico» con el que se producen a los barrios cerrados (que por lo tanto afecta a la mayoría de ellos). Esta lucha sufre los lógicos avatares de producir ciudad en contextos donde la tierra y el suelo urbano son uno de los principales resortes del poder.

## Referencias

- Cravino M. C. (org.), *Los mil barrios (in)formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Ediciones UNGS, Los Polvorines, 2008.
- Cravino, M. C.; Fournier, M.; Neufeld, M. R.; y Soldano, D. «Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes», en Andrenacci L. (org.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, UNGS-Ediciones Al Margen, Buenos Aires, 2002.
- Harvey R. y Clark W., «The nature and economics of urban sprawl» in *Land Economics a quarterly Journal of planning, housing & public utilities*, University of Wisconsin Press, vol. 41, n.º 1, Feb., 1965.
- Oszlak, Oscar, *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1991.
- Sabaté, Alberto Federico (coord.) *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración de los '90*, UNGS-Ediciones Al Margen, Buenos Aires, 2002.
- Tedeschi, Sebastián, «Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los Derechos Humanos», *Voces del Fénix*, n.º 5 Tierra y libertad, Buenos Aires, abril 2011.

17 Como afirma Sebastián Tedeschi (2011) «Mientras el régimen de propiedad privada no esté adecuado al modelo de desarrollo previsto para nuestro país, y haya personas sin acceso a la vivienda o a un lugar para producir, por motivos especulativos o de proyectos sólo en apariencia de desarrollo, no se estará cumpliendo la función social de la propiedad en el país».



# Uruguay



Una idea bien metida en la cabeza





# El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano

Jorge Franco y Raúl Vallés<sup>1</sup>

En la territorialización de las políticas habitacionales en el Uruguay, el componente suelo y más particularmente la localización de los emprendimientos ha sido un factor determinante en los resultados de las acciones, en tanto en la mayor parte de los casos, lejos de brindar una adecuada solución al problema habitacional, se han generado fuertes desequilibrios socio-territoriales. En efecto, a partir de una concepción economicista y simplificadora, el «suelo» ha formado parte de una ecuación mal resuelta en casi todas las épocas y ha constituido uno de los mayores factores de exclusión territorial de los sectores beneficiarios de las políticas de vivienda del Estado.

Así, las políticas públicas han contribuido en forma muy importante en la generación y expansión de este fenómeno, siendo causa en gran medida de la fragmentación urbana y de la segregación de importantes sectores de población. El acceso al suelo y el derecho a la ciudad están fuertemente relacionados con las condiciones de habitar de hogares y personas, por lo que conceptualmente es necesario fortalecer la trilogía «acceso al suelo adecuado», «acceso a la ciudad adecuada» y «acceso a una vivienda adecuada».

La falta o incumplimiento de este acceso y de este derecho configura un *déficit de habitabilidad*, entendido éste como la carencia de condiciones adecuadas en el hábitat residencial de la población. La condición de «adecuada» confiere un aspecto cualitativo que es necesario considerar a la hora del diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

1 Jorge y Raúl son uruguayos. Jorge es ingeniero agrimensor y actualmente es el Director de la Dirección Nacional de Topografía del Ministerio de Transporte y Obras Públicas uruguayo; fue Jefe del Sector Tierras de la Intendencia de Montevideo (IM), dependencia que administra la Cartera de Tierras y Fincas de la IM. Es docente de Agrimensura Legal en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República (Udelar), y fue cooperativista de vivienda desde 1981 a 1998 y Secretario General de la federación correspondiente (FUCVAM). Raúl es arquitecto, integra el equipo técnico del Instituto «Hacer-Desur», y trabaja en el campo de la vivienda desde 1990. Ha desarrollado su experiencia fundamentalmente en programas de rehabilitación urbana en áreas centrales con cooperativas autogestionarias de Ayuda Mutua, realizando actividades de investigación-acción, en particular en temas de reciclajes. Es asimismo docente de Taller de Anteproyecto y Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura-Udelar.

El mero acceso a un suelo o una solución habitacional no configura *per se* la satisfacción del derecho. En lo relativo al suelo, el factor cualitativo es la *localización*, de manera que ésta asegure la satisfacción de los bienes y servicios habitacionales adecuados.

Considerar el problema *en clave de hábitat*, es decir asegurar la dotación integral de satisfactores de habitabilidad (suelo, vivienda, barrio, ciudad), ha sido un reclamo largamente demandado por múltiples organizaciones sociales y académicas, y últimamente reconocido por algunos organismos gubernamentales en América Latina.

En Uruguay, la acción y omisión del Estado en materia habitacional han producido soluciones y problemas que conviven a un tiempo y cuyos déficit deben rastreadse a partir de sus particularidades socioeconómicas, territoriales y demográficas.

### **Antecedentes**

En el siglo XX la migración campo-ciudad trasladó el problema de la tierra en el Uruguay a las áreas urbanas, y el debate se centró en el acceso a la vivienda, un derecho reconocido por la Constitución de la República. En la década del sesenta se discute fuertemente esta temática y en 1968 se aprueba la llamada «Ley Nacional de Vivienda», n.º 13.728. En ella se establecen, entre otras cosas, diferentes formas de acceso a la vivienda con fondos públicos y se crean formas jurídicas de propiedad colectiva que antes no existían. Es así que surgen las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, y las de esfuerzo propio y de ahorro previo, que pueden en todos los casos ser de usuarios o propietarios, y la posibilidad de asociaciones de segundo grado: las federaciones.

En los años posteriores, durante y después del proceso dictatorial de 1973 a 1985, se agrava la problemática de la vivienda y surge un nuevo fenómeno urbano, hasta ese momento muy marginal, el de los asentamientos irregulares, ocupaciones de tierras abandonadas (públicas o privadas), originado por la incapacidad de las políticas públicas y la acción del mercado de proporcionar una solución habitacional a los nuevos hogares de los sectores populares.

Las cooperativas de vivienda se movilizaron entonces por la obtención de personerías jurídicas, por tierra y préstamos. El movimiento cooperativo era consciente de la problemática de la tierra y el obstáculo que significa no disponer de ella. Se plantea así la creación de «Carteras de Tierras» (que habían existido en la órbita del gobierno central hasta la dictadura) a nivel nacional y departamental, pero con suerte dispar: se logra concretar una cartera de tierras en el departamento de Montevideo, que ha otorgado tierras en forma regular y en el interior del país al-

gunos gobiernos departamentales entregaron tierras, pero sin que se conformara en general una cartera de tierras formalmente. Volveremos sobre esto.

El problema de la vivienda no es un problema aislado; es causa y consecuencia. Las políticas neoliberales, culpables de la desindustrialización de Montevideo, ciudad de la industria manufacturera (que generó mucha mano de obra) y el cambio tecnológico, provocaron la reducción del empleo y los ingresos. Esos cambios también tuvieron consecuencias en lo cultural: se perdieron oficios, se perdieron sindicatos enteros, y con ellos la capacidad de organización de los sectores populares.

Éstos ya no pudieron acceder a empleos bien remunerados, y su lucha por mejorar su calidad de vida, cada uno la tuvo que dar solo, aislado, con lo que creció el cuentapropismo, se agrandaron las periferias y el «hacé la tuya» se convirtió en el santo y seña de la lucha por sobrevivir. Con la pérdida de ingreso y sin poder contar con la herramienta colectiva, los sectores populares también perdieron la posibilidad de resolver entre otras cosas la perspectiva de acceder a la vivienda.

En 1992 el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), creado en 1990 por el gobierno de Luis Alberto Lacalle, introduce fuertemente la modalidad de producción de viviendas «llave en mano», mediante encargos a empresas constructoras. El programa se enmarcó en el llamado SIAV (Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda) y se materializó a través de los paradójicamente denominados «Núcleos Básicos Evolutivos» (NBE), unidades de vivienda de 30 primero y luego 32 metros cuadrados, en lotes individuales y destinados a población sin ningún tipo de contacto previo, pero condicionada en los hechos a convivir y cogestionar servicios e infraestructuras en común. La localización de estos emprendimientos, que casi por definición proponen baja densidad, se resolvió casi siempre en zonas alejadas de bienes y servicios urbanos adecuados o, en el mejor de los casos, vino a reforzar las ya conflictivas expresiones territoriales de la pobreza y la precariedad urbana y habitacional.

Este «Estado de Malestar», donde el Estado construye problemas, es la negación directa del derecho de una parte de los ciudadanos a la ciudad, mediante el «acceso» a una «solución» inadecuada. La falta de tierra urbanizada y una nula oferta de vivienda nueva en zonas consolidadas, condenaron a los sectores populares a recurrir a la ocupación de tierras. De acuerdo a estudios del año 2006, los asentamientos irregulares sumaban casi 700 en todo el país y más de 400 en Montevideo, comprendiendo más de cincuenta mil familias y casi doscientas mil personas: uno de cada quince uruguayos, aproximadamente, vivía en un asentamiento irregular.

## Los hogares en la ciudad

Uruguay tiene un proceso de lento crecimiento demográfico, envejecimiento de la población y reducción de la cantidad de integrantes por hogar. Es así que para Montevideo en el período entre el Censo de 1996 y el «conteo» de 2004, la población sólo creció en 5.747 personas por año, un 0,4%, pero en cambio los hogares crecieron en 4.016, o sea un 0,9%.

En ese período, marcado por la crisis económica de 2002, el crecimiento de los hogares tuvo una distribución desequilibrada según las zonas de la ciudad: es posible determinar tres grandes zonas, con comportamientos muy dispares, en el crecimiento anual de hogares. El Centro y Costa han sido capaces de absorber los hogares nuevos que generan, pero la zona intermedia no ha tenido capacidad de retener los generados por ella, que han migrado a la periferia, que absorbió su propio crecimiento y el de la zona intermedia.

De 2004 al año del siguiente Censo, 2011, el cambio ha sido abrupto: la zona intermedia ha recuperado su capacidad para retener los hogares que genera, pero a costa de las viviendas desocupadas. Mientras tanto, el Centro y la Costa mantienen su capacidad de absorber los hogares que generan, con viviendas nuevas, al igual que la periferia. Pero si bien se equilibró la distribución del crecimiento de hogares, persiste en la periferia una recepción mayor de hogares que en las otras zonas.

Desde el punto de vista socioeconómico, en la periferia encontramos a la población con menores recursos y menor nivel de instrucción y en el otro extremo, en la zona Centro-Costa a los sectores con mayores ingresos y mayor nivel de instrucción, mientras que en la zona Intermedia se hallan los sectores medios de la sociedad con relación a ingresos e instrucción.

Desde el punto de vista demográfico, a su vez, en la periferia encontramos la población más joven con hogares más numerosos (3,44 personas/hogar), en la zona intermedia a los hogares menos numerosos (2,92 personas/hogar) y con mayor promedio de edad, al igual que la zona Centro-Costa (2,44 personas/hogar).

Respecto a lo urbano, las zonas Centro-Costa, sobre todo, e Intermedia, poseen todos los servicios básicos, equipamiento urbano, buenos espacios públicos, buen transporte, todos los servicios comunitarios. La zona periférica, en cambio, tiene carencias de servicios básicos, deficiente equipamiento urbano, transporte con dificultades y pocos servicios comunitarios.

En lo jurídico también es posible encontrar diferencias entre las tres zonas: en la periférica se encuentra la mayor cantidad de asentamientos irregulares, miles de familias son ocupantes precarios sin ningún documento que les proporcione una tenencia segura de la vivienda que habitan, mientras que en las otras predominan las situaciones formales, que en Centro-Costa son prácticamente la regla.

Desde el punto de vista ambiental, finalmente, en la Periferia se encuentran ubicados asentamientos muy precarios en una situación de grave insalubridad, que son escasos o inexistentes en las otras.

Como se puede apreciar la problemática de la vivienda está íntimamente relacionada con la dinámica de la ciudad. Con la crisis de 2002, vastos sectores de la población vieron reducidos sus ingresos y pasaron a engrosar la franja de pobreza, que llegó al 30%. y la de indigencia, que trepó al 10% de la población. El conteo de 2004 arrojó resultados que muestran con claridad las consecuencias de la crisis: el 64% de los cuatro mil hogares adicionales que genera cada año la ciudad de Montevideo fueron a parar a los 18 barrios periféricos de los 62 en que el Instituto Nacional de Estadística (INE) divide la ciudad, barrios que albergan a un tercio de la población. Eso significó más de 2.500 hogares por año en el período 1996-2004. Dadas las capacidades de recepción de la periferia, esos hogares pasaron a vivir en los cuatrocientos asentamientos irregulares de Montevideo.

El país ha tenido un crecimiento económico sostenido desde 2004, y la consecuencia es que las áreas intermedias de las ciudades han recuperado la capacidad de alojar los hogares que generan. Esto se ve reflejado en el censo 2011, donde se observa que las áreas intermedias recibieron 36,5% de los 4.364 hogares más por año que se generan en Montevideo.

Estos últimos datos, en un primer análisis nos dirían que el proceso de segregación socio-urbano se está revirtiendo, lo cual conduciría a realizar análisis barrio por barrio para saber cómo impacta el fenómeno en cada uno de ellos, y de esa manera realizar políticas particularizadas por barrio. Este comportamiento para Montevideo es similar en las ciudades más grandes del interior del país.

En el período 1992-2004, como mencionamos anteriormente, se produjo en el Uruguay un proceso de segregación socio-urbana, que llevó a numerosos hogares a radicarse en las periferias de las ciudades, generando el gran fenómeno de los asentamientos irregulares, ocupaciones de tierras públicas y privadas, donde las familias construyeron sus viviendas generalmente sin los servicios básicos y comunitarios necesarios.

## Prescripción adquisitiva

En los últimos veinte años se han realizado diferentes programas de regularización de asentamientos irregulares (programas nacionales y departamentales), todos ellos enfocados a los asentamientos en suelo de propiedad estatal. No existen a la fecha programas que atiendan a los asentamientos constituidos en tierras privadas.

La Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible (2008), contiene, sin embargo, un artículo referido a la prescripción adquisitiva de terrenos privados ocupados:

Artículo 65. (Prescripción adquisitiva).- Aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario. No podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios de una superficie que exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico que establezcan los correspondientes instrumentos de ordenamiento territorial para la zona en que se localice el predio.

Este artículo, aun siendo un paso adelante, no parece suficiente para considerarse como una solución a la problemática de la tenencia segura para las familias que habitan asentamientos irregulares en suelo privado. En efecto, tiene restricciones que limitan sensiblemente su aplicación: en particular, la condición de que el núcleo familiar no deba superar el límite de pobreza, en un país que viene reduciendo notoriamente la pobreza y donde ése es uno de los objetivos más importantes del gobierno, no parece razonable; es sabido que no todos los integrantes de los asentamientos irregulares tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza, lo cual no quiere decir que no vivan en un contexto de pobreza.

El citado artículo, además, no ha sido reglamentado, por lo que no se sabe cómo se definirá que el predio posea «aptitud de ser urbanizado»; tampoco cómo se determinará que los predios o edificios involucrados tengan «una superficie que (no) exceda la necesaria para cumplir el fin habitacional básico», cosa que los instrumentos de ordenamientos aprobados hasta el momento no han definido.

Este artículo podría ser un instrumento adecuado, pero las limitantes que contiene lo hacen casi inaplicable y si se logra hacerlo será sólo en casos aislados y no apli-

cable para todo un asentamiento. La reglamentación podría salvar algunos de estos problemas, pero a cuatro años de aprobada la ley... aún no hay reglamentación.

### **Los servicios en los asentamientos irregulares en suelo privado**

Una de las dificultades más grandes con las que se encuentran las familias que viven en asentamientos irregulares en suelo privado es que, al no ser públicas las calles, no es posible por parte de los organismos estatales implantar la infraestructura y servicios básicos.

Ello se podría lograr aplicando el art. 35 de la Ley de expropiaciones, n.º 3.958 de 28 de marzo de 1912. El concepto de la ley es claro: si se libra o se permite librar al uso público las calles necesarias para la circulación de las personas, la única posibilidad que existe es que pasen a propiedad pública, ya que sería absurdo considerarlas privadas, porque impedirían el tránsito de las personas y éstas quedarían imposibilitadas de entrar o salir de sus casas.

El pasaje a propiedad pública permitiría que se pudieran construir las infraestructuras y con ello que los hogares que viven en esos asentamientos pudieran acceder a los servicios básicos y por otro lado que puedan prescribir su lote, ya que éste tendría salida a una calle pública y por lo tanto podría ser deslindado.

El Gobierno Departamental de Montevideo tiene reglamentado este artículo e incluso ya ha sido aplicado, en el caso del asentamiento «La Falda». Este está ubicado entre el asentamiento «19 de Abril» y un grupo de viviendas municipales, y con la regularización del primero por parte del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) se aplicó dicho artículo para poder construir los servicios básicos en las calles de «La Falda» que unen los predios de los asentamientos en proceso de regularización y las viviendas municipales.

La gran mayoría de los asentamientos de Montevideo se ubican en tierras de propiedad privada. Los asentamientos en tierras estatales han tenido y tienen programas que atienden su problemática: regularizaciones de la Municipalidad, del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOOTMA) y del PIAI. Pero a ninguna de estas actuaciones pueden acceder los asentamientos en predios de propiedad privada.

### **¿Regularización de asentamientos irregulares?**

Sobre este tema se han gastado ríos de tinta, pero no es un tema acabado y todavía es necesario seguir realizando aportes, teniendo en cuenta además que, como



ya hemos dicho, todos los programas apuntan a los asentamientos en tierras públicas, lo cual deja fuera a un número muy importante de ellos. Pero observando la problemática de estos asentamientos, se puede advertir dónde están los problemas y construir propuestas.

A nuestro juicio las preguntas que debemos contestar, son: ¿qué pasa con la tenencia segura?, ¿qué pasa con los servicios: agua, saneamiento, pavimento, energía, alumbrado, recolección de residuos, enseñanza, equipamiento barrial, etcétera?, ¿qué pasa con las calles y espacios públicos? Y: *¿Regularizar estimula la ocupación?* Porque antes de continuar con este desarrollo, es imprescindible contestar la siguiente interrogante: *¿regularizar asentamientos, promueve la formación de nuevos asentamientos?*

Para nosotros la respuesta es clara: la formación de asentamientos irregulares está instalada en la sociedad, como respuesta a una necesidad insatisfecha; regularizarlos no los estimula: lo que los estimula es no atacar las causas por las cuales se crean, entre ellas el acceso al suelo urbano de los sectores de la población sin capacidad de ahorro. Ninguna persona va a ocupar un predio, si tiene una solución al alcance de la mano en forma legal y generalmente mejor.

Pero no regularizar (demostración por el absurdo) significa condenar a un número muy importante de familias a la inseguridad jurídica, a la falta de servicios, etcétera. Ésta es una cuestión que permanentemente debe estar en consideración y es necesario ponerse de acuerdo al respecto para diseñar las estrategias.

Pero veamos algunas de las otras cuestiones: en primer lugar, el tema de la *tenencia segura*. Tomamos este término, que es usado por los organismos multilaterales, y los acuerdos de las reuniones de MINURVI (los Ministerios de Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe), en las cuales se han propuesto metas para ir superando estos problemas. Un dato importante: muchos de los asentamientos en tierra privada, *ya pertenecen* a los propios ocupantes, organizados de las más diversas e ingeniosas formas: sociedades anónimas, condominios, SRL, sociedades civiles, etcétera. Será necesario tener un relevamiento de estas situaciones para definir cómo proceder y seguramente habrá que hacer un traje a medida para cada caso.

En cuanto a la *regularización*: partiendo del supuesto que está saldada la discusión sobre si es bueno o no regularizar, y si sobre si eso estimula o no la creación de nuevos asentamientos irregulares, y si concluimos que es buena y oportuna la regularización de los asentamientos existentes, debemos tratar de proponer cómo y en qué condiciones hacerlo.

Ahora bien: regularizar un asentamiento es integrarlo formalmente a la ciudad, por lo que desde el comienzo debe estar involucrado el gobierno local correspondiente (en la organización administrativa uruguaya: gobiernos departamentales y municipales).

El gobierno local debe establecer en forma expresa la voluntad de regularizar los asentamientos en tierra privada: en forma general al formular el plan y en forma particular al considerar cada uno específicamente. Cumplida esta etapa, el primer obstáculo es el de la propiedad; de quién es el predio ocupado, y allí hay dos posibilidades: o el propietario es ajeno a la ocupación, o la propiedad es de los mismos ocupantes.

El primer caso (propietario ajeno a la ocupación) podemos dividirlo en dos sub-casos: cuando ese propietario está ausente, o existe algún tipo de impedimento, y cuando existe un propietario hábil, jurídicamente hablando. Los casos de propietario ausente pueden incluir sucesiones sin terminar desde hace mucho, propietarios fallecidos sin testar o fuera del país, etcétera. En ese caso puede aplicar la prescripción de las parcelas ocupadas (vía Ley de Ordenamiento Territorial) y por el art. 35 de la ley de expropiaciones, las calles pasan al dominio municipal, lo que habilita a la realización de las infraestructuras.

Cuando los propietarios son todos o parte de los ocupantes (casos muy diversos: los más comunes son los condominios, sociedades anónimas y SRL), posiblemente las soluciones tengan que estudiarse para cada caso, pero se podría pensar en pasos o etapas comunes. La primera etapa es resolver el acceso de las familias a los servicios, y para ello nuevamente es necesario que las calles sean de la Intendencia, por lo cual en esta primera etapa habrá que recurrir a la aplicación del art. 35 de la Ley de Expropiaciones. La segunda etapa puede ir desde una partición judicial, prescripción de las parcelas, disolución de sociedades, y aún quizás existan casos que deban necesitar una ley específica.

Como se puede ver, las situaciones son diversas, lo que nos invita a realizar una escrupulosa mirada sobre la realidad, e intentar efectuar un relevamiento de las situaciones y aplicar las soluciones que mejor se adapten a cada una.

### **Formas de tenencia**

Éste también es un tema muy debatido, pero que no ha encontrado aún una solución satisfactoria: ¿en qué carácter, bajo qué forma jurídica adjudicar los lotes regularizados? En el período de gobierno 2000-2005 el PIAI presentó, como alternativa a la solución de propiedad privada individual, un proyecto de adjudicación de la propiedad, que se basó en el concepto de *bien de familia*, que impone

una serie de restricciones a la libre disposición del bien «vivienda», como forma de proteger a la familia de una mala decisión del titular.

El proyecto, elaborado por el Esc. Arturo Yglesias, naufragó antes de partir. La idea, muy estudiada, era la de una especie de propiedad tutelada por el Estado, pero la dificultad más grande que presentaba era que le atribuía a las Intendencias la administración de los lotes, función que ha demostrado no cumplir adecuadamente.

Últimamente la Intendencia de Montevideo ha optado en sus regularizaciones por otorgar la propiedad común, escriturando con saldo de precio e hipoteca por el mismo, en los casos en que corresponde un pago por parte del adjudicatario. De todas formas éste es un tema abierto, que no necesariamente tiene una única solución.

Es en este sentido que hacemos la siguiente reflexión: la génesis de los asentamientos irregulares, en general, se origina en actos colectivos, sobre todo en los casos de mayor magnitud; entonces, ¿por qué no pensar en soluciones de propiedad colectiva?

Las experiencias de propiedad colectiva que se conocen en el Uruguay son las establecidas en la Ley Nacional de Vivienda de 1968; en ella se crean las cooperativas de vivienda, de diferentes modalidades, pero cada una de ellas admite la figura de la propiedad colectiva. El sistema que crea esta ley se basa en la construcción con préstamos hipotecarios, por lo que no es aplicable a la regularización de asentamientos en forma directa, pero sí podría haber alguna forma de adaptación.

Dada la realidad casi irreversible de los asentamientos irregulares, por su consolidación y cantidad, creemos que es necesario pensar en soluciones colectivas y autogestionarias, para empezar a resolver esta problemática, involucrando a las familias desde un principio, y empleando además aquellos sistemas jurídicos que, ofreciendo las necesarias garantías, mejor se adapten a estas situaciones.

### **Baldíos y fincas abandonadas**

En las zonas consolidadas de las ciudades existen baldíos y fincas abandonadas, configurando un verdadero problema y una paradoja: poseen todos los servicios y no son utilizados, pero mientras tanto muchas familias deben buscar soluciones en la periferia, porque en las áreas centrales no las encuentran.

Para resolver esta contradicción es necesario un marco legal que habilite a actuar, ya que en la materia existe un vacío legal, puesto que lo único aplicable es gravar las propiedades abandonadas, mediante impuestos a los terrenos baldíos y la construcción inadecuada.

Una ley en este sentido debería resolver las siguientes situaciones:

- eliminar la especulación inmobiliaria;
- solucionar problemas jurídicos insolubles (sucesiones, embargos, etcétera, especialmente complejos) que hacen imposible que esos inmuebles estén disponibles para ser usados;
- los baldíos y las fincas que se obtengan por este procedimiento deben ser destinadas a vivienda de interés social. Existen algunas propuestas en este sentido y sería importante que el Parlamento las estudiara rápidamente.

### **Cartera de Tierras, una experiencia posible**

A partir de 1990 se pone en funcionamiento la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda (CMTV) de la Intendencia de Montevideo, que tiene como objetivo disponer de tierra urbanizada para programas propios de la Intendencia, como ser realojos de familias en situación de precariedad urbana, desalojos, situaciones de emergencia (inundaciones, incendios, etcétera), cooperativas de vivienda por ayuda mutua y ahorro previo, y otros programas.

Esta Cartera reconoce un primer antecedente en la operatoria de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) en los comienzos de la aplicación de la Ley de Vivienda de 1968, cuando la necesidad y la urgencia por poner en marcha los planes mostró que para ello era imprescindible el aporte de tierra desde el Estado.<sup>2</sup> Esa Cartera se formó con terrenos que ya eran de la DINAVI, o de otros organismos públicos, y posteriormente se extendió por compra o expropiación y alimentó a diferentes agentes productores, como los municipios o las cooperativas de vivienda.

Una experiencia muy interesante de aquellos años se dio en la ciudad de Paysandú, donde unieron esfuerzos la DINAVI, la federación de cooperativas de Ayuda Mutua, FUCVAM, y el instituto que asesoraba a las Cooperativas, el Centro Cooperativista Uruguayo, para ubicar, estudiar y negociar los terrenos que convenían a la expansión de la ciudad para incorporarlos a la Cartera, permitiendo así resolver el problema de las cooperativas, pero también que los nuevos conjuntos se construyeran allí donde había o iba a haber servicios, permitiendo el crecimiento racional de la ciudad.

Esta Cartera de la DINAVI duró hasta que la dictadura instaurada en 1973 cambió los ejes de la política habitacional, eliminando el Ministerio de Vivienda, la

2 Véase González, Gustavo y Nahoum, Benjamín, «Las políticas urbanas como factores de equidad/inequidad. El caso de las “Carteras” de tierras públicas en Uruguay y su proyección en la región», ponencia presentada al I Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano, Buenos Aires, 23-25 de noviembre 2012.

DINAVI y otros organismos, concentrando todas las funciones en el Banco Hipotecario del Uruguay, y apostando en exclusividad a las empresas como productores de vivienda y al mercado como asignador de los bienes. La tierra pasaron a proveerla los empresarios, que asumieron así el rol de urbanistas, y el criterio predominante pasó a ser el lucro.

En 1985 termina la dictadura, pero la política de vivienda no cambia esencialmente. Se produce un ascenso en la lucha de los movimientos populares y en particular de las cooperativas de vivienda, la que tiene un clímax con la ocupación de seis terrenos en Montevideo por parte de FUCVAM como forma de presión para que se creara una Cartera de Tierras. La CMTV es una respuesta a esa movilización y se constituye, en 1990, en una de las primeras medidas que adopta en la materia el intendente Tabaré Vázquez, siendo aprobada por unanimidad de la Junta Departamental montevideana.

La CMTV tiene la finalidad de proveer de tierra con servicios a los programas de la propia IM, así como a cooperativas, fondos sociales, autoconstructores y otros agentes productores. Asimismo tiene la función de regularizar los asentamientos informales ubicados en terrenos de propiedad municipal que posean «un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de viviendas de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas». En ese caso se otorga el derecho de uso («tenencia») a las familias ocupantes, procediéndose previamente a regularizar las condiciones de urbanización de ellos y a dotarlos de los servicios correspondientes.

En el caso de las cooperativas, en cambio, los terrenos deben necesariamente enajenarse, ya que su hipoteca constituye la garantía del préstamo que el Estado les otorga. El precio de la operación se fija pericialmente y el hecho de que el suelo no deba pagarse hasta obtener el crédito es la clave del éxito del sistema. En efecto, si bien el costo de la tierra está previsto en el financiamiento, para solicitar éste debe tenerse un terreno, con lo que se crea un círculo vicioso perfecto.

En su primera época, la Cartera funcionó asimismo con los terrenos que ya poseía la municipalidad, pero éstos se agotaron en relativamente poco tiempo, por lo que debió recurrirse a la compra y expropiación para continuar el funcionamiento, obligando a la Intendencia a hacer erogaciones importantes. En realidad éstas son compensadas cuando los destinatarios obtienen los créditos y pagan los terrenos, con lo cual el fondo puede operar como revolvente. Sin embargo, la lentitud en el otorgamiento de esos créditos ha hecho que se demorara la recuperación de las inversiones, dificultando la operatoria.

Pocos años después de ponerse en funcionamiento la CMTV, el éxito de los primeros programas de reciclaje cooperativo en el casco histórico de Montevideo mostró el interés de adjudicar también terrenos con edificaciones, para facilitar esas intervenciones. A partir de allí la Cartera pasa a ser en realidad «Cartera de Inmuebles» pero hemos mantenido aquí su denominación original, que es más popular, y lo mismo hacemos para denominar a la herramienta genérica.

Sólo en los primeros diez años de funcionamiento, la CMTV otorgó cerca de 200 hectáreas de suelo urbanizado, atendiendo a casi diez mil familias, parte importante de ellas nucleadas en cooperativas. En la segunda década de actuación esa cantidad disminuyó algo, como consecuencia de las dificultades para conseguir nuevos terrenos y de la mayor proporción de predios pequeños en áreas centrales otorgados, pero igualmente se hicieron más de cien adjudicaciones.<sup>3</sup>

A partir de los años noventa el sistema de Cartera de Tierras comienza a extenderse a otros departamentos, en algunos con similares características a la de Montevideo (el caso del departamento de Flores) y en otros con menos formalidad y una operatoria más casuística, como en Soriano o Canelones.

Finalmente, en 2008 se crea por Ley 18.362 la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social (CIVIS) dentro del Ministerio de Vivienda. La Cartera tiene una estructura y funcionamiento similares a la montevideana, pero con algunas particularidades. La primera y muy importante, que al ser todos los inmuebles afectados a los distintos ministerios y poderes del Estado, propiedad de éste, quien los destina a los respectivos usos, basta una resolución que cambie ese destino para poder integrarlos a la CIVIS, sin que haya transferencia, y por tanto sin desembolso alguno. Esto es muy importante porque, particularmente los Ministerios, tienen muchas propiedades, algunas sin uso actual ni previsto, y de este modo su utilización para vivienda se simplifica enormemente.

En cambio, cuando se trata de organismos públicos con patrimonio propio, sí debe haber transferencia y pago, pero en ese caso la ley de creación de la CIVIS le da potestades al efecto, debiendo solamente negociar el precio con el organismo propietario. En estos casos, el pago muchas veces se puede hacer mediante canjes, cancelación de deudas y otros mecanismos que evitan erogaciones importantes.

3 De las informaciones provenientes de la propia Intendencia de Montevideo, se desprende que entre 1990 y 2012 se han hecho 255 adjudicaciones: 74 en el primer quinquenio; 69 en el segundo, y 112 en los siguientes. De las adjudicaciones realizadas, un 85% fueron para cooperativas y el resto para programas municipales. De las hechas a cooperativas, a su vez, las cuatro quintas partes corresponden a grupos de Ayuda Mutua nucleados en FUCVAM y el resto se divide prácticamente en partes iguales entre cooperativas de ahorro previo afiliadas a FECOVI y cooperativas no federadas.

Otra diferencia es que el reglamento de funcionamiento que el Ministerio ha dado a su Cartera plantea un acceso absolutamente abierto a la posibilidad de ser adjudicatario, dejando de lado el sistema de convenio con organizaciones de segundo grado, que ha dado muy buen resultado a las intendencias. Eso hace que la operatoria sea más engorrosa, y también —y es lo fundamental— más incierta, porque se carece de la garantía que da la participación de las Federaciones.

El funcionamiento de la CIVIS, por otra parte, hasta ahora ha sido muy lento, particularmente en la incorporación de terrenos a ella, por lo cual las carteras municipales siguen siendo la herramienta hasta el momento más eficaz.

### **Derecho al centro**

La iniciativa del primer gobierno de izquierda de Montevideo (1990-1995) de generar programas de rehabilitación residencial en las áreas centrales de la ciudad a partir de la experiencia del movimiento cooperativo constituyó un primer intento de frenar el proceso expulsivo de población residente en esas áreas, que se venía verificando sin pausa desde la década de los ochenta, como consecuencia —entre otras causas— de la desregulación de alquileres. Esto se fortaleció cuando a su vez la Cartera de Tierras se volvió de Tierras y Fincas (o Inmuebles, en general) e incluyó las zonas centrales.

Existe por tanto la voluntad política de retener o relocalizar población de menores ingresos en las zonas mejor servidas de la ciudad, el centro histórico incluido, mediante un sistema que facilita el acceso al suelo (un inmueble de propiedad municipal en condiciones de ser rehabilitado prometido en venta a los destinatarios, posibilitándoles gestionar un crédito), un colectivo de vecinos del barrio central en condiciones de realizar una obra por autogestión (una cooperativa de vivienda por ayuda mutua, típica expresión de la experiencia uruguaya, pero aplicada ahora al «reciclaje» de un edificio existente) y un sistema de asesoramiento técnico, en el marco de los Institutos de Asistencia Técnica (IAT) que instaura la Ley de Vivienda de 1968.

**Brasil**



Desafiando a Newton





# Una legislación urbana ejemplar, que no se aplica

*Leonardo Pessina*<sup>1</sup>

## **1. Situación actual, marco legal y mecanismos de acceso al suelo urbano en Brasil**

En Brasil el marco legal y los mecanismos de acceso al suelo urbano tuvieron un cambio fundamental con la aprobación del denominado «Estatuto de la Ciudad», Ley 10.257 de junio de 2001, sancionada por el Presidente de la República en octubre del mismo año, fruto de la lucha de los movimientos populares y otras organizaciones agrupadas a partir de 1990 en el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU).

Breve histórico de la aprobación del Estatuto de la Ciudad

Durante el proceso de consolidación de la Constitución de 1988, un movimiento multisectorial y de carácter nacional luchó para incluir en el texto constitucional instrumentos que posibilitasen la implantación de la función social de la ciudad y de la propiedad, en el proceso de construcción de las ciudades. Retomando las banderas de la reforma urbana, este movimiento actualizaba, para las condiciones de un Brasil urbanizado, una plataforma construida en el país desde los años sesenta. Como resultado de esta lucha, la Constitución incluyó un capítulo específico para la política urbana que preveía una serie de instrumentos para la garantía, en el ámbito de cada municipio, del derecho a la ciudad y la democratización de la gestión urbana (arts. 182 y 183).

Sin embargo, el texto constitucional requería una legislación específica de carácter nacional que reglamentase los instrumentos del Estatuto y al mismo tiempo la elaboración obligatoria de Planes de Ordenamiento Territorial que incorporasen los principios constitucionales para los municipios de más de veinte mil habitantes.

1 Uruguayo, arquitecto, cooperativista, trabajó en el Centro Cooperativista Uruguayo (1968-1977), como director de obras y coordinador del Sector Vivienda (dos períodos) y fue fundador de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). En Brasil, donde está radicado, integró el gabinete de la Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Alcaldía de San Pablo (1989-1992) y fue Consejero de las Ciudades y del Consejo Gestor del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (2006-2008). Actualmente coordina la ONG CAAP, que asesora a la Unión Nacional por Vivienda Popular (UNMP) desde 1988 y ha asesorado conjuntos habitacionales autogestionarios con más de dos mil viviendas construidas. Integra la Coordinación del Foro Nacional de Reforma Urbana y es consultor del Ministerio de las Ciudades y de diversas alcaldías brasileñas.

Se inició entonces en la esfera federal, un período de más de una década de elaboraciones, cabildos, idas y vueltas, manifestaciones públicas, etcétera, en torno de un proyecto de ley complementaria del capítulo de política urbana de la Constitución, con la participación decisiva del FNUR, período que culminó con el Estatuto de la Ciudad, que fue complementado con una Medida Provisoria, la 2.220/01. A partir de octubre de 2001, por lo tanto, esos tres elementos legales dan las directrices para la política urbana del país, a nivel federal, estadual y municipal.

Al mismo tiempo que se procesaba la aprobación del Estatuto de la Ciudad, algunos municipios implementaron instrumentos que ponían en práctica los principios constitucionales, generando un rico proceso de renovación en la política y la planificación urbana, que influyeron en la redacción del Estatuto de la Ciudad.

El Estatuto abarca un conjunto de principios, en los cuales se expresa una concepción de ciudad y de planificación y gestión urbana, y una serie de instrumentos para su efectiva aplicación. Por otro lado, delega, como no podía dejar de ser, en cada uno de los municipios, a partir de un proceso público democrático, la explicitación clara de los mismos.

Por eso podemos decir que el Estatuto funciona como una caja de herramientas para la política urbana local, siendo la definición de la «ciudad que queremos»; los Planes de Ordenamiento Territorial (*Planes diretores participativos*) determinarán la aplicación de los instrumentos. Es por lo tanto en el proceso político de participación amplia de la sociedad civil, que se definirán la naturaleza y la dirección de intervención y uso de los instrumentos propuestos en el Estatuto, poniendo en práctica esa «ciudad que queremos», lema de la campaña nacional para la elaboración de los Planes, llevada a cabo en 2005 y 2006.

#### Directrices Generales del Estatuto de la Ciudad

El Estatuto de la Ciudad define un conjunto amplio de directrices o principios que reflejan una propuesta para revertir el proceso de degradación de las ciudades brasileñas, proponiendo ciudades incluyentes, sostenibles y socialmente más justas, Veamos su contenido:

1. Garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y el tiempo libre, para la presente y futuras generaciones.
2. Gestión democrática por medio de la participación de la población y de las asociaciones representativas de los varios segmentos de la comunidad, en la

formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

3. Cooperación entre los gobiernos, iniciativa privada y demás sectores de la sociedad, en el proceso de urbanización.
4. Planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del municipio y del territorio bajo su área de influencia, de manera de evitar y corregir las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente.
5. Oferta de equipamientos urbanos, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales.
6. Ordenamiento y control del uso del suelo, de manera de evitar: la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos; la proximidad de usos incompatibles o inconvenientes; el fraccionamiento del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados con relación a la infraestructura urbana; la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores del tráfico, sin la previsión de la infraestructura correspondiente; la retención especulativa de inmuebles urbanos, que resulte en su subutilización o no utilización; el deterioro de áreas urbanizadas, y la polución y la degradación ambiental.
7. Integración y complementariedad entre las actividades urbanas y rurales, tomando en cuenta el desarrollo socioeconómico del municipio y del territorio bajo su área de influencia.
8. Adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios de expansión urbana, compatibles con los límites de la sustentabilidad ambiental, social y económica del municipio y del territorio bajo su área de influencia.
9. Justa distribución de los beneficios y perjuicios decurrentes del proceso de urbanización.
10. Adecuación de instrumentos de política económica, tributaria y financiera, y de los gastos públicos, a los objetivos del desarrollo urbano, de manera de privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el usufructo de los bienes por los diferentes segmentos sociales.
11. Recuperación de las inversiones del poder público que tengan como resultado el aumento de valor de los inmuebles urbanos.
12. Protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, y del patrimonio cultural, histórico, paisajístico y arqueológico.
13. Audiencia del poder público y de la población interesada en los procesos de implantación de emprendimientos o actividades con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el confort o la seguridad de la población.

14. Regularización dominial (*fundiaria*) y urbanización de áreas ocupadas por familias de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, considerando la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales.
15. Simplificación de la legislación de parcelamiento del suelo, uso y ocupación del mismo, y de las normas edilicias, con vistas a permitir la reducción de costos y el aumento de la oferta de lotes y viviendas.
16. Igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades relativas al proceso de urbanización, atendiendo el interés social.

#### Instrumentos de la Política Urbana del Estatuto de la Ciudad (capítulos II y IV)

El Estatuto de la Ciudad define en su segundo capítulo los instrumentos de política urbana, que se pueden clasificar en: de inducción del desarrollo urbano, de financiamiento de la política urbana, de regularización dominial, y de democratización de la gestión urbana.

##### *I. Instrumentos de inducción del desarrollo urbano*

- I.1. Fraccionamiento, edificación o utilización compulsiva (arts. 5 y 6); IPTU (*Imposto predial e territorial urbano progresivo*, contribución inmobiliaria progresiva en el tiempo, art. 7); expropiación mediante pago en títulos (art. 8), y Consorcio inmobiliario (art. 46). Estos instrumentos, bien aplicados, pueden promover una reforma urbana estructurando una política dominial (*fundiaria*) que garantice la función social de la ciudad y de la propiedad. Los terrenos vacíos o subutilizados en áreas cuya urbanización y ocupación sea prioritaria deben ser adecuadamente ocupados.
- I.2. Otorgamiento oneroso del derecho de construir (art. 28 a 31); derecho de superficie (art. 21 a 24). El objetivo de estos instrumentos es separar la propiedad de los terrenos urbanos del derecho de edificación, permitiendo que el poder público aumente su capacidad de intervenir sobre los mercados inmobiliarios.
- I.3. Transferencia del derecho de construir (art. 35). El objetivo del instrumento es que los propietarios de inmuebles que deben ser preservados, sea desde el punto de vista ambiental o por ser patrimonio histórico, cultural, paisajístico o arquitectónico, sean compensados utilizando en otro inmueble la diferencia entre el área construida del preservado y el total atribuido al terreno por el coeficiente de aprovechamiento. También puede aplicarse en casos de regularización *fundiaria* y programas de vivienda de interés social.
- I.4. Operaciones urbanas consorciadas (art. 32 a 34). Este instrumento constituye un tipo especial de intervención urbana, volcada para la transformación estructural de un sector de la ciudad. Las operaciones envuelven simultánea-

mente: el rediseño de ese sector, tanto de su espacio público como privado; la combinación de inversiones privadas y públicas para su ejecución, y la alteración, manejo y transacción de los derechos de uso y edificabilidad del suelo y obligaciones de urbanización.

I.5. Derecho de preferencia (*preempção*, art. 25 a 27). Se trata de la preferencia, por parte del poder público, para la compra de inmuebles de su interés. El poder público definirá el área sobre la cual incide este derecho, según sea para proyectos de regularización *fundiária*; programas de vivienda de interés social; reserva *fundiária*; implantación de equipamientos comunitarios; espacios públicos, o áreas de preservación ambiental. El *plano diretor* deberá indicar las áreas donde el derecho puede incidir.

#### II. Instrumentos de financiamiento de la política urbana

Los instrumentos de inducción del desarrollo urbano bien aplicados pueden incidir directamente en la capacidad de inversión de los municipios, en la medida que una ciudad bien equilibrada territorialmente puede requerir gastos mucho menores en mantenimiento, servicios e inversiones en infraestructura. Por lo tanto, existe un espacio común entre los instrumentos de naturaleza regulatoria y los de naturaleza tributaria.

#### III. Instrumentos de regularización dominial (fundiária) (capítulo II)

III.1. Usucapión especial de inmueble urbano (art. 9 a 14). El Estatuto propone la regularización dominial de los inmuebles privados ocupados por viviendas populares, mediante el instrumento de la usucapión.

III.2. Concesión de uso especial para fines de vivienda. Los artículos del Estatuto que se referían a inmuebles públicos fueron vetados cuando la ley fue sancionada y parcialmente reincorporados en la Medida Provisoria 2.220, que posteriormente pasó a valer como ley, y se denominó como instrumento «Concesión de uso especial para fines de vivienda». El objetivo de la regularización dominial es legalizar la permanencia de las familias que ocupan áreas urbanas sin sustento legal, lo que significa la integración de esa población al espacio urbano, mejorando su calidad de vida y rescatando su ciudadanía.

#### IV. Instrumentos de democratización de la gestión urbana (capítulo IV)

Se propone la utilización de órganos colegiados de política urbana, debates, audiencias y consultas públicas, conferencias sobre asuntos de interés urbano, etcétera (art. 43 a 45). El capítulo IV del Estatuto hace un listado de los instrumentos para la gestión democrática de la ciudad, definiendo que las instancias públicas y colegiadas deben ser a nivel nacional, estadual y municipal. También reafirma la posibilidad de que existan iniciativas populares en proyectos de ley, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

El art. 44 define como condición obligatoria en el ámbito municipal la gestión presupuestal participativa, incluyendo debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas de planes plurianuales, ley de directrices presupuestales y del presupuesto anual.

Articulación de la política urbana municipal: Plan de Ordenamiento Territorial Municipal (*Plano Diretor Participativo*, capítulo III)

La Constitución de 1988, llamada *Ciudadana*, determina la obligatoriedad de la aprobación de *Planos Diretores* para los municipios con más de veinte mil habitantes y el Estatuto reafirma esta directriz, estableciendo los mismos como instrumentos básicos de la política de desarrollo y expansión urbana, correspondiéndole cumplir la premisa constitucional de garantía de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana.

Desde el punto de vista urbanístico el *Plano Diretor* deberá establecer el destino de las diferentes regiones del municipio, detallando los objetivos y las estrategias. La cartografía de esas directrices corresponde al «macrozonamiento», o sea *la división del territorio en unidades que expresen el destino de las diferentes áreas de la ciudad*.

Lo ideal es que el «macrozonamiento» produzca un conjunto claro y legible de reglas fundamentales que orientarán el desarrollo de la ciudad; por ejemplo, puede definir que la urbanización no sobrepase una determinada cota de altura, que determinadas zonas de la ciudad deben ser densificadas o que se promuevan usos mixtos en las regiones dormitorio, etcétera.

El *macrozonamiento* es la base fundamental para definir el uso y la ocupación del suelo en la ciudad. A partir del mismo puede establecerse un *zonamiento* más detallado en el interior de las *macrozonas*. El art. 39 del Estatuto deja claro que la propiedad urbana cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales de ordenamiento de la ciudad, expresadas en el *Plano Diretor*, asegurando que se atienden las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas.

## **2. Desarrollo de la política urbana posterior a la aprobación del Estatuto de la Ciudad**

En octubre de 2002, un año después de la entrada en vigencia del Estatuto de la Ciudad, Luis Inácio «Lula» da Silva vence en la elección nacional y en enero de 2002 crea el nuevo Ministerio de las Ciudades, con la participación decisiva del FNUR en su formato. El Ministerio se organizó con una Secretaría Ejecuti-

va y cuatro Secretarías: Vivienda, Saneamiento Ambiental, Movilidad Urbana, y Transporte y Programas Urbanos.

La creación de este Ministerio representó una respuesta a un vacío institucional de políticas de desarrollo urbano consistente, capaz de apuntar a un proyecto de ciudades más sostenibles y más democráticas. Por esto, la creación del Ministerio fue un reconocimiento del gobierno federal de la cuestión urbana como cuestión nacional, a ser enfrentada con macropolíticas públicas. De hecho, gran parte de las atribuciones en materia de política urbana están actualmente descentralizadas, principalmente después de la aprobación del Estatuto de la Ciudad, en 2001, que consolidó y fortaleció el papel de los municipios en la planificación y en la gestión de las ciudades, como ya vimos anteriormente.

Sin embargo, los problemas urbanos involucrando el acceso al suelo urbanizado, la vivienda, el saneamiento ambiental, la movilidad urbana y los transportes, tienen dimensiones que necesitan de tratamiento nacional, sea por su importancia o su amplitud, y en los cuales por ello el gobierno federal tiene un papel relevante. Entre 2003 y 2010, el Ministerio de las Ciudades impulsó un proceso participativo durante el cual se realizaron cuatro Conferencias de las Ciudades, con la participación de más de 2.500 delegados en cada una de ellas, los que fueron electos en Conferencias municipales y estatales que las precedieron y que eligieron los respectivos Consejos de la Ciudad. En 2013, a su vez, se realizará la quinta Conferencia, pero ya sin tantas expectativas de resultados concretos, debido al proceso de debilitamiento de la política urbana y el fortalecimiento de programas federales, lo que se analizará en el próximo parágrafo.

En este proceso fueron aprobadas las políticas nacionales de Vivienda en 2004, y de Saneamiento Ambiental en 2007, y hubo algunos avances en la de Movilidad y Transporte. Desde el punto de vista del marco legal, a su vez, fueron aprobadas y sancionadas las leyes que crean el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y su Fondo Nacional (11.124 de 16.06.2005) y la ley que establece las directrices nacionales para el Saneamiento básico (11.455/07). En materia de Política Urbana, el Ministerio, el Consejo, el Comité Técnico de Programas Urbanos y el FNRU trabajaron en la revisión de la Ley de Uso del suelo urbano, denominada ahora como Ley de Responsabilidad Territorial, pero este proyecto todavía se tramita en el Parlamento con muchas dificultades planteadas por los representantes de los intereses de la especulación inmobiliaria en el mismo, demostrando la fuerza que tienen en el Parlamento. Con respecto a la gestión democrática de las ciudades, la Secretaría de Programas Urbanos del Ministerio lanzó una campaña de elaboración y revisión de los «*Planos Diretores Participativos*», obligatorios, como



ya se mencionó, para los municipios de más de veinte mil habitantes. La campaña se desarrolló en 2005 y 2006, y se estructuró a través de una coordinación nacional compuesta por integrantes de entidades, del Consejo de las Ciudades y de núcleos estatales integrados por el poder público y organizaciones sociales diversas, muchas de ellas vinculadas al FNRU.

Resultó un proceso de movilización sin precedentes en torno a la elaboración de los planes y es posible afirmar que hubo un avance significativo en la diseminación de una nueva concepción de la planificación urbana con gestión democrática. Sin embargo, un número considerable de ciudades medias y grandes no aprobaron todavía sus planes, debido a los obstáculos creados por gestores públicos que no aceptan los procesos participativos y dejan el crecimiento de las ciudades en manos de los especuladores inmobiliarios y de la venalidad de los parlamentarios municipales, como es el caso de Florianópolis, capital de Santa Catarina.

También el carácter participativo de esos procesos es muy discutible en muchos casos, debido a la fragilidad de las entidades representantes de la sociedad civil. Solamente en las capitales y ciudades en las cuales los movimientos populares y otros actores urbanos, identificados con la Reforma Urbana, son más fuertes, hubo procesos participativos reales. Pero lo más grave es la casi absoluta falta de aplicación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad en los municipios que aprobaron sus Planes, comprometiendo el acceso de las familias más pobres al suelo urbanizado y permitiendo que la especulación inmobiliaria continúe destruyendo las ciudades.

En este aspecto vale la pena destacar la connivencia entre gestores públicos y agentes del mercado inmobiliario, que en muchos casos son los financiadores de las campañas electorales de aquéllos. A pesar de los esfuerzos de parte de la sociedad civil para aprobar una reforma política que establezca entre otras medidas el financiamiento público en las elecciones, el Parlamento no avanza nada en ese tema.

### **3. La política sustituida por los programas**

En el segundo período presidencial de Lula (2007-2010) se produce un giro político que privilegia el lanzamiento de planes y programas que apuestan al crecimiento económico del país, además de continuar con los programas sociales y de redistribución de ingresos, afectándose directamente la política urbana.

Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC)

En los primeros meses de 2007 se lanza el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) que busca retomar las obras de infraestructura económica y social

con un presupuesto de quinientos mil millones de reales (un real equivale aproximadamente a 0.5 dólar) originados en recursos públicos de las tres esferas de gobierno, incluyendo empresas estatales, recursos privados y de fondos diversos. Los proyectos y obras fueron agrupados en las siguientes áreas:

- Logística (rutas, ferrovías, metros, puertos y aeropuertos).
- Energía (generación y distribución de energía, combustibles renovables, petróleo y gas natural).
- Infraestructura social y urbana (luz para todos, saneamiento, vivienda y recursos hídricos).

Este programa tuvo un impacto importante en la urbanización y regularización de favelas, con recursos previstos de once mil millones de reales, provenientes mayoritariamente del presupuesto general de la nación (OGU). La recuperación de áreas urbanas degradadas prevista en los PAC 1 y ahora también en el PAC 2, asegura una mejor calidad de vida para los más pobres, consolidando su ubicación en la ciudad y también sus relaciones sociales y de trabajo con su entorno.

Muchas favelas importantes en las regiones metropolitanas de todo el país ya fueron o están siendo recalificadas siguiendo una concepción trabajada hace algunas décadas y recogida por el Estatuto de la Ciudad, y que toma en cuenta los criterios urbanístico, jurídico, social y ambiental. El impacto de la intervención es muy importante tanto en la propia favela como en la región en que ella está implantada debido al saneamiento y circulación viaria que integran ese nuevo barrio a la ciudad. Por lo tanto podemos concluir que en este programa la vivienda dialoga con el desarrollo urbano y no ignora la ciudad existente, lo que no acontece con «Mi Casa, Mi Vida».

#### Programa Mi Casa, Mi Vida (MCMV)

En 2009 el gobierno federal lanza el programa «*Minha casa, minha vida*» («Mi Casa, Mi Vida») con recursos del presupuesto de la nación y del Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS, fondos de pensiones), que planteaba financiar la construcción de un millón de viviendas para familias con ingresos entre 0 y 10 salarios mínimos (0 a U\$S 3.000), con subsidios inversamente proporcionales a los ingresos y muy importantes para la franja de 0 a 3 salarios mínimos, disminuyendo para las franjas de 3 a 6 y de 6 a 10 salarios mínimos (el salario mínimo actualmente es de 622 reales, equivalente a U\$S 290).

El MCMV surgió como un programa federal de enfrentamiento a la crisis global de 2008, anticíclico, y que buscó reactivar la economía generando empleos y moviendo la cadena productiva de la construcción y, como efecto complementario, atacar el problema de la vivienda.

El programa destina recursos sustanciales para la construcción de nuevas viviendas por empresas constructoras y amplía el subsidio para franjas de ingresos que no necesitan del mismo. El MCMV no toma en cuenta el aspecto de la ubicación de los conjuntos en la ciudad y resulta en la implantación de nuevos conjuntos habitacionales en las periferias (donde el precio de la tierra urbanizada es menor) para las fajas de ingreso menores y de condominios mejor ubicados sobre suelo más caro para las de mayor renta, o sea una lógica de mercado.

La propuesta del programa fue elaborada por el gobierno federal con once empresas promotoras de vivienda, cuyos intereses no garantizan la inserción adecuada de las nuevas viviendas en el medio urbano, enunciada en la Ley 12.424 de 16.06.2011 y su versión anterior de 2009. Algunas de esas empresas habían acumulado tierras y se habían descapitalizado, quedando sin recursos para continuar construyendo para un mercado de lujo que se había agotado, consiguiendo con el nuevo programa recursos públicos para continuar construyendo.

Otra consecuencia de MCMV fue el aumento del precio de los terrenos e inmuebles urbanos, debido al aumento de las inversiones en vivienda sin tomar en cuenta la función social de la propiedad que debería ser garantizada por la aplicación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad.

Desde el punto de vista del déficit habitacional, estudios recientes dejan claro que para la franja de 0 a 3 salarios mínimos, si fuera alcanzada la meta de 400.000 viviendas, se estaría eliminando solamente 6% del déficit acumulado.

Los movimientos de vivienda y el FNUR reaccionaron frente al desvío de la Política de Vivienda vigente, presionaron al gobierno federal y consiguieron finalmente ser contemplados con un subprograma llamado «Mi Casa Mi Vida-Entidades», con un presupuesto que puede financiar 60 mil viviendas solamente, o sea el 3% del total previsto en el MCMV 1 y 2, pero que significa aplicar la propuesta autogestionaria construyendo viviendas de calidad, adecuadas a las necesidades de las familias y en terrenos bien ubicados en la malla urbana, manteniendo movilizados a los movimientos que necesitan también de conquistas concretas para seguir vivos.

Recientemente la Caja Económica Federal (CEF), operadora de los recursos, aumentó los límites de financiación del Programa por fajas de ingresos y entró en una espiral sin fin debido al aumento de los precios de los terrenos provocados por el propio programa, por la falta absoluta de aplicación de instrumentos del Estatuto por parte de las alcaldías y el abandono del gobierno federal de una política urbana incluyente, sostenible y democrática, que sustente de hecho que el suelo urbano, así como la vivienda digna, son un derecho y no una mercancía.

Un aspecto positivo del programa MCMV es el capítulo de regularización domínial bajo las leyes 11.197 y 12.424, que define la misma como el conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, y de titulación de sus ocupantes, de forma de garantizar el derecho social a la vivienda, el pleno desarrollo de las funciones sociales de la propiedad urbana y el derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado.

De alguna manera el programa le dio enorme visibilidad al tema de la vivienda en el país, consolidó el derecho al subsidio para la población de bajos ingresos, y contribuyó a la campaña por Enmienda Constitucional de la Vivienda Digna, que exige recursos permanentes para vivienda de los gobiernos federal, estatales y municipales. Se constata también que el Sistema y Fondo Nacional de Habitación de Interés Social, fruto de una lucha heroica de los movimientos populares, está debilitado y vacío de contenido y recursos.

#### **4. Desalojos provocados en Brasil por las obras de la Copa del Mundo y Juegos Olímpicos**

Las obras en las sedes de la futura Copa del Mundo a realizarse en Brasil en 2014 están provocando desalojos de cerca de 150.000 familias en las ciudades que recibirán los partidos del evento mundial, así como también las obras en Río de Janeiro para las Olimpiadas de 2016.

En todas las ciudades sede se crearon Comités Populares de la Copa, que congregan a académicos, moradores afectados, movimientos populares y otras organizaciones sociales, que están denunciando a nivel nacional e internacional las arbitrariedades del poder público para ejecutar las obras a cualquier costo y de forma totalmente arbitraria. Todo este proceso está siendo seguido por la Relatoría Especial de la ONU para el derecho a la vivienda adecuada.

Esta situación generó una revitalización de la lucha por la reforma urbana y la vivienda digna y, a pesar de ser de carácter defensivo, despertó los bríos del FNRU, que se vio obligado a enfrentar al gobierno federal y a las alcaldías de las ciudades sede.

#### **5. Consideraciones finales**

Es evidente que es más fácil desde el punto de vista del embate con los agentes del mercado urbanizar y regularizar favelas imposibles de desalojar, que enfrentar la especulación inmobiliaria para generar suelo urbanizado bien ubicado en las ciudades para las familias de bajos ingresos. Por eso el PAC funciona y el MCMV

no resuelve el déficit de las familias de bajos ingresos, sino que favorece a las empresas constructoras, trabajando para familias de mayores ingresos.

Brasil tiene en sus manos una legislación urbana ejemplar, paradigma en el mundo entero, y sin embargo no la aplica, rindiéndose a los intereses de los especuladores inmobiliarios, como consecuencia del presidencialismo de coalición del Gobierno del Partido de los Trabajadores, que generó una alianza heterogénea de intereses contradictorios, que impiden los avances más radicales y necesarios, como también la inserción de los movimientos populares en la lucha institucional.

## Referencias

- Alves Junior, Orlando, *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidência e exigibilidade pelo Direito à Cidade*, Cadernos do FNRU, 2009.
- Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local, *Estatuto da Cidade-Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, Câmara dos Deputados, Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal, 3ª Edição, Brasília, 2005.
- Maricato, Ermínia, *O impasse da política urbana no Brasil*, Ed. Vozes, Petrópolis, 2011.
- Ministério das Cidades Governo Federal, *Programas urbanos, planejamento territorial urbano e política fundiária*, MCidades, Cadernos n.º 3.
- *Política Nacional de Habitação*, MCidades, Cadernos n.º 4.
- Pessina, Leonardo, «La experiencia brasileña en vivienda y ciudad», en *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*, Centro Cooperativo Sueco-Ediciones Trilce, Montevideo, 2011.
- Planhab, Plano Nacional de Habitação, *Pacto Nacional pela Moradia Digna*, Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, 2009.

## Sitios web

- FNRU, <[www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)>.
- Ministério das Cidades, <[www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br)>.
- Rolnik, Raquel, <[raquelrolnik.wordpress.com](http://raquelrolnik.wordpress.com)>.
- UNMP, <[www.unmp.org.br](http://www.unmp.org.br)>.

# Paraguay



Asunción. Diálogo entre la ciudad y la no-ciudad



# Muchos con poco; pocos con mucho<sup>1</sup>

Cristina Vila<sup>2</sup>

*La reforma agraria integral es el único instrumento de transformación para la solución de los grandes problemas del país, como la pobreza extrema, la falta de vivienda, de salud, educación y seguridad*

(expresiones de un dirigente campesino durante una movilización de Organizaciones Campesinas e Indígenas realizada en agosto de 2012 ante el Panteón de los Héroes en Asunción).

Paraguay tiene seis millones de habitantes y 406.752 km<sup>2</sup>, pero es muy poca la gente que accede a la tierra en el país. Para tener un panorama más amplio al respecto, mencionaremos los acontecimientos claves que marcaron históricamente el derecho al acceso a la tierra.

## 1. El régimen de la tierra en Paraguay

Breve reseña histórica

Al decir del Dr. Carlos Pastore (autor del libro *Lucha por la tierra en el Paraguay*), «la actual situación paraguaya tiene profundas raíces históricas en acontecimientos cuyos efectos negativos no fueron superados hasta el día de hoy». En efecto, en el contexto de la lucha por la tierra en el país se han cometido violaciones sistemáticas de los derechos humanos, particularmente contra campesinos, pobladores urbanos pobres y pueblos indígenas.

En la etapa colonial (1537-1811) imperaban dos modalidades: el sistema de encomiendas, implantado por los conquistadores, donde el indígena era entregado

1 Para redactar este artículo fueron entrevistados Teodoro Leguizamón, Presidente de la Central de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP); Ricardo Canese, Coordinador Técnico de la primera experiencia paraguaya de construcción de viviendas por cooperativas de ayuda mutua y Eduardo Cantos, Representante del Centro Cooperativo Sueco en el país.

2 Paraguaya, abogada, trabaja desde 1983 en vivienda social, asesorando y asumiendo la defensa de los derechos de pobladores de asentamientos, para la regularización de la tenencia de la tierra y el fortalecimiento de sus organizaciones. Paralelamente acompañó iniciativas autogestionarias de vivienda en emprendimientos constructivos con ayuda mutua, como el proceso de réplica de la experiencia uruguaya de FUCVAM en el Paraguay. Asimismo asume procesos de restitución territorial y defensa de los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales de comunidades indígenas, asesora y acompaña a organizaciones de Pueblos Indígenas del Chaco Paraguayo, en los niveles étnicos e interétnicos, bregando por la vigencia de su autonomía y el pleno cumplimiento de sus derechos.



a un amo o encomendero español, al que servía de por vida en régimen de esclavitud, y el sistema establecido por los jesuitas, en el que los indígenas trabajaban comunitariamente la tierra y elaboraban sus artesanías. Este último entró en contradicción con los intereses de hacendados y terratenientes, lo que derivó en la expulsión de los jesuitas en 1767. A partir de allí, las reducciones jesuíticas fueron abandonadas y los indígenas pasaron a ser esclavos o siervos de latifundistas.

Con la independencia de la Corona española en 1811 asume la conducción del país el Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, concentrando todo el poder en su persona. Confisca todas las tierras que estaban en manos privadas, incluso las de las congregaciones religiosas, y las cede, en uso, a los interesados en trabajarla, particularmente a pequeños y medianos productores.

Entre 1865 y 1870 se produce la Guerra de la Triple Alianza (Argentina, Brasil y Uruguay), contra Paraguay. Luego de cinco años de lucha, Paraguay pierde la guerra quedando sin recursos económicos. A fin de enfrentar la crisis de posguerra, se decreta la venta de las tierras públicas, con lo que grandes extensiones fiscales pasaron a propietarios extranjeros, particularmente a empresas privadas que se dedicaron a la explotación de la mano de obra nativa y de los recursos naturales (sobre todo madera y yerba mate).

Tales emprendimientos extractivos no contribuyeron en nada al desarrollo del país, y lejos de mejorar la calidad de vida y aportar infraestructuras u obras públicas facilitando servicios, dejaron pobreza y devastación de los recursos naturales. Así surgen los grandes latifundios en el país, persistiendo hasta hoy la marcada desigualdad en la distribución de tierras y un similar modelo de explotación de los recursos.

#### La situación actual

Poco ha cambiado el escenario histórico, en cuanto a distribución y extranjerización de las tierras: al contrario, se ha consolidado durante la dictadura militar (1954-1989) y sigue profundizándose. Según el Censo Agropecuario Nacional (CAN) realizado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en 2008, casi ocho millones de hectáreas, equivalentes al 19,4% del territorio se encuentran en poder de empresas y ciudadanos extranjeros. El modelo económico implantado está caracterizado por la producción y exportación de productos agropecuarios, que no generan fuentes de empleo, existiendo un escaso crecimiento de la industria.

En la actualidad Paraguay está entre los diez países más desiguales del planeta y es el de mayor inequidad en América Latina. Esto se expresa en los bajos niveles de desarrollo humano, que al mismo tiempo genera un impacto negativo sobre las posibilidades de desarrollo económico. Sin embargo, Paraguay figura como el cuarto exportador mundial de soja, es un gran productor-exportador de carne vacuna, posee un importante caudal de riquezas naturales, cuenta con las hidroeléctricas más grandes del mundo (Itaipú y Yacyretá), y comparte con sus vecinos el Acuífero Guaraní, una de las reservas subterráneas de agua dulce más relevantes del planeta. A pesar de todos estos importantes emprendimientos y de su significativa riqueza natural, Paraguay es uno de los países económicamente más débiles de la región, de los que presenta la desigualdad más acentuada y con mayor concentración de la tierra en manos de unas pocas personas, mientras la gran mayoría de la población campesina carece de ella.

#### Déficit de la tierra en el campo y la ciudad

La falta de una política de planificación territorial, que deja librada la tierra exclusivamente al mercado inmobiliario, trae las siguientes consecuencias: a) la imposibilidad de acceder a la tierra de grandes sectores, aun los que cuentan con cierto ingreso económico; b) la dificultad para implementar una reforma agraria integral; c) el encarecimiento de los proyectos públicos de las viviendas populares, pues el Estado, en vez de regular la especulación inmobiliaria, recurre al mercado para adquirir tierras; d) tanto los campesinos sin tierra, en las zonas rurales, como las familias sin vivienda en las urbanas, impulsados por la necesidad o la imposibilidad de pagar los precios de mercado, ocupan tierras, donde viven en situaciones de ilegalidad con una marcada inseguridad jurídica y grave vulnerabilidad ambiental; la reacción de los propietarios privados no se hace esperar y los desalojos suelen ser violentos, con todo tipo de vulneración de derechos, hasta lograr la salida de los ocupantes; e) en las ciudades generalmente se ocupan predios baldíos sin servicios, altamente degradados o inundables, generando un círculo vicioso de hacinamiento e insalubridad, lo que a su vez es agudizado por conflictos y problemas sociales.

#### Datos estadísticos respecto al acceso a la tierra

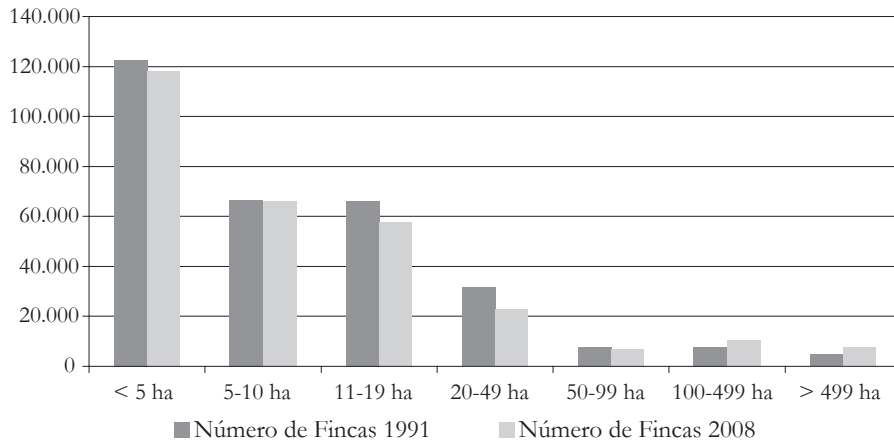
*Concentración de la tierra.* Según el Censo Agropecuario realizado por el MAG en 2008, el 85,5% de las tierras destinadas a la producción agropecuaria y forestal del país (mayores de 500 ha), están concentradas en una mínima cantidad de propietarios: el 2,58%, de la población, que en gran parte siguen siendo extranjeros. Las fincas pequeñas van en aumento y las de mediana superficie bajan, lo que im-

plica que la polarización va en aumento (y este censo sólo incluye a campesinos que poseen tierra, excluyéndose a los que carecen de ella).

Aunque la existencia de «campesinos sin tierra y tierra sin campesinos» es una realidad reconocida públicamente en todo el país, no se cuenta con datos oficiales respecto al número de familias campesinas carentes de tierra. Tomás Palau, Director de la ONG «Base Investigaciones Sociales» y reconocido investigador social, ha dado una estimación aproximada al respecto. A tal fin, realizó el análisis de los resultados del CAN-MAG de 2008 y de la Encuesta Permanente de Hogares de 2009, de cuya comparación dedujo que existen más de trescientas mil familias campesinas sin tierra en las zonas rurales.

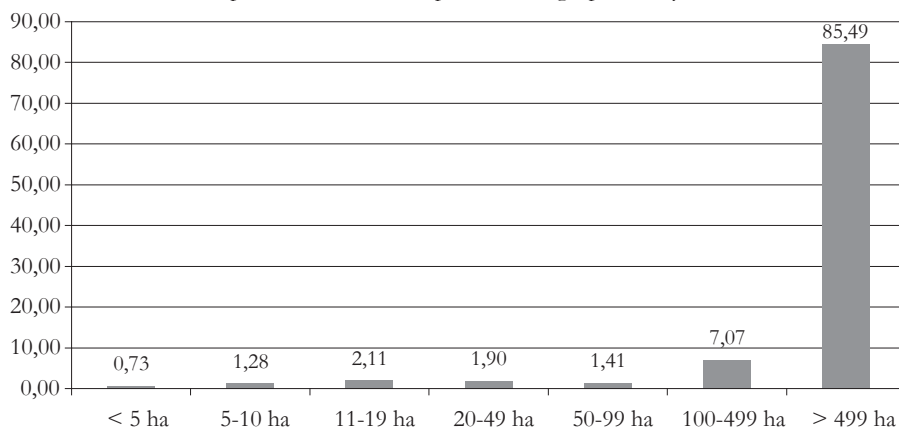
*La pobreza se acentúa en las zonas rurales.* Paraguay figura entre los países con peor distribución de la riqueza: el 20% de los habitantes concentra el 62,4% de la riqueza y el 10% más pobre apenas el 0,7%. La pobreza es más acentuada en el área rural donde vive el 47% de la población paraguaya; el 48,9% de esta población rural se encuentra en situación de pobreza. El 19,4% de la población paraguaya está bajo los índices de la pobreza extrema, y la mayor parte de ella también se concentra en las zonas rurales.

Gráfico 1. Concentración de la tierra en Paraguay



Fuente: CAN-MAG 1991 y 2008

Gráfico 2. Superficie destinada a la producción agropecuaria y forestal en %



Fuente: CAN-MAG 1991 y 2008

### Las tierras mal habidas o mal adjudicadas

Según un minucioso estudio realizado por la Comisión de Verdad y Justicia (CVJ), que analizó la violación de los derechos humanos ocurridos en Paraguay durante la dictadura, abarcando también una parte del inicio del proceso democrático hasta 2003, se cometieron graves irregularidades en el proceso de implementación de la reforma agraria en el país. En el informe, la CVJ presenta datos reveladores sobre la adjudicación ilegal de tierras fiscales destinadas por las leyes de la reforma agraria a campesinos con el objetivo de que este sector supere la pobreza y se incorpore al desarrollo económico y social del país.

Tales predios fueron adjudicados por el Estado a personas que no reunían los requisitos legales para recibir tales adjudicaciones: 4.241 lotes fueron adjudicados a 3.336 personas (algunas personas recibieron más de un lote), la dimensión total asciende a unos ocho millones de hectáreas adjudicadas indebidamente a ministros del Ejecutivo, altos funcionarios del gobierno, políticos, empresarios y comerciantes no dedicados a la agricultura ni a la ganadería, diputados y senadores, latifundistas, militares y policías en servicio activo, hasta a políticos perseguidos por la Justicia de su país refugiados por la dictadura, como el caso del ex dictador de Nicaragua Anastasio Somoza. Como bien se expresa en el informe de la CVJ, estos hechos «no son solamente actos ilegales y violatorios de los derechos humanos, sino también una ofensa a los más caros valores de la nación».

La CVJ presentó sus informes a los tres poderes del Estado en 2008, a fin que se realice una investigación a través del Ministerio Público y la Contraloría General

del Estado, para que se recuperen dichas tierras en caso de ser confirmadas las irregularidades. Pero, a más de tres años de tales presentaciones, no se percibe la voluntad política necesaria para investigar. Por su parte, las organizaciones sociales, en particular las campesinas y las ONG, han reclamado reiteradas veces la investigación y esclarecimiento de estos graves hechos, sin resultado. Son muy grandes los intereses económicos detrás de la adjudicación de estas tierras y está en juego la ética y la determinación política de los tres poderes del Estado.

Esta problemática «intocable» es un punto neurálgico y motivo de alta conflictividad en el contexto nacional. En el caso del problema de tierras que provocó el enfrentamiento y muerte de campesinos y policías en la zona de Curuguaty, el pasado 15 de junio, y desencadenó el juicio político y la destitución del Presidente Fernando Lugo, en julio, estaba involucrada una importante fracción de tierra mal habida. Tales tierras, reclamadas en ese conflicto por los campesinos, fueron denunciadas por haber sido adjudicadas ilegalmente en la época de la dictadura al conocido empresario y político exparlamentario, Blas Riquelme, perteneciente al Partido Colorado, el mismo del dictador Stroessner; tales hechos siguen sin esclarecerse.

## 2. El problema de la vivienda

Proyección del déficit habitacional al año 2012

El déficit habitacional, fue estimado por la Secretaría Nacional de la Vivienda (SENAVITAT), a partir de los datos del censo nacional realizado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) en 2002 y un estudio de proyección realizado en 2009.

Cuadro 1. Déficit de la Vivienda a nivel nacional al año 2009

Requerimientos habitacionales	Urbana	Rural	Total
Nuevas viviendas	71.802	26.917	98.719
Ampliación	16.846	6.770	23.616
Mejoramiento	260.071	257.642	517.713
Ampliación y mejoramiento	49.575	114.394	163.969
<i>Totales</i>	<i>398.294</i>	<i>405.723</i>	<i>804.017</i>

A la cifra total del déficit de 804.017 viviendas presentada por la SENAVITAT en 2009, debe sumarse la demanda de nuevas unidades por año, que es de unas 15.000. Sumando así lo acumulado durante 2010, 2011 y 2012, tenemos que el déficit estimado a 2012, es de 849.017 viviendas. Para un país de 6.000.000 de habitantes, los datos son elocuentes.

## Asentamientos deficitarios en el área urbana

Según datos de la DGEEC, a partir de los ochenta hay una marcada disminución de la población campesina, que migra a las ciudades engrosando los bolsones de pobreza y las zonas marginales, concentrándose la población del país en mayor porcentaje en las zonas urbanas. Esto es causa de la falta de programas dirigidos al área rural a través del Estado, para consolidar el arraigo y mejorar la calidad de la vida campesina, con posibilidad de acceso a la tierra para la producción agraria y la generación de fuentes de trabajo en los sitios de origen. Tal situación afecta también a los pueblos indígenas, que por ser despojados de sus territorios tradicionales deben migrar hacia las áreas urbanas para sobrevivir en condiciones de extrema precariedad.

El crecimiento cada vez más acelerado va agudizando los problemas y necesidades propias de las ciudades por el número creciente de personas, mientras las respuestas del Estado son casi nulas, con absoluta falta de sensibilidad y creatividad para encarar el crecimiento desmedido y no planificado de las ciudades. A esto se suma la ineficiencia y la corrupción, la falta de participación real de los sectores de la sociedad civil abocados a la temática habitacional y los grupos directamente afectados, a fin de plantear y diseñar una planificación conjunta aplicable, con respuestas adecuadas a las necesidades relevadas en la cuantificación del déficit habitacional y al concepto de vivienda digna.

Las estrategias de los «sin techo» para enfrentar el problema de la vivienda son variadas:

- *Los asentamientos espontáneos y las ocupaciones de tierra.* Los sectores de bajos ingresos que apenas pueden resolver el problema alimentario, y sin posibilidad de acceder a las ofertas formales, que son un sector importante de la población urbana, recurren a diversas estrategias: a) los asentamientos espontáneos ubicados en tierras municipales en las zonas inundables, como los asentamientos de los bañados de Asunción, que constituyen el 12% de la población de la ciudad, y las ubicaciones en cauces de arroyos o barrancos circundantes a las ciudades y b) los asentamientos constituidos por grupos de familias que a partir de movilizaciones sociales llamadas «ocupaciones», acceden a lotes vacíos y sin un cuidado mínimo, municipales o privados. Éstos, generalmente, son de titulación dudosa o mal habidos, y son de personas ligadas a la dictadura pasada o a los sectores relacionados al poder político. Las ocupaciones realizadas en el marco de las movilizaciones, se multiplicaron después de la caída de la dictadura militar en 1989.

Los problemas básicos en los asentamientos espontáneos y ocupaciones colectivas son el elevado número de viviendas con una sola habitación, que implican hacinamiento y promiscuidad; en los casos de las zonas inundables, la inexistencia de un mecanismo adecuado de defensa contra la creciente del río Paraguay, que periódicamente expulsa a la población como consecuencia de crecidas, y las deficiencias de todo tipo, además de la vulnerabilidad jurídica y ambiental, la baja calidad, el empleo de materiales de construcción inadecuados, el hacinamiento, y la falta de servicios básicos, entre otros.

- *La experiencia de la ayuda mutua y soluciones solidarias a través de las cooperativas de vivienda.* La solución a través de los barrios planificados y solidarios se va expandiendo en el Paraguay, aunque aún no ampliamente en número de soluciones, con base en la determinación y persistencia de los grupos organizados. Esta modalidad comenzó con planes de construcción de vivienda hacia inicios de los ochenta, con la metodología de la ayuda mutua y con el activo acompañamiento de ONG solidarias principalmente relacionadas con las iglesias: el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), la Pastoral Social de la Iglesia Católica y Obras Salesianas, entre otros.

Esta experiencia de construcción de un barrio por ayuda mutua en un terreno nuevo, adquirido por la organización acompañante y que luego transfería un lote y vivienda a cada familia participante, fue avanzando hacia un modelo más sólido y sustentable: el de las cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Tal modalidad fue introducida en el país a partir de la exitosa experiencia de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que solidariamente transfirió el modelo a través de técnicos del CIPAE y la cooperación del Centro Cooperativo Sueco.

Se hizo la propuesta a familias sin techo de varios municipios del Departamento Central, animándolas con la posibilidad de construir a través de cooperativas de vivienda por ayuda mutua. Esta propuesta fue bien recibida y a partir de 1999, se constituyeron las primeras cinco cooperativas de vivienda por ayuda mutua del Paraguay (de Luque, San Lorenzo, Villa Elisa, M. R. Alonso y J. A. Zaldívar), las que, a su vez, formaron el Consorcio de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua Kuarahy Resë en la Compañía Aveiro del Municipio de Itá.

A partir de allí se replicó la experiencia con unas 400 familias más, que actualmente están articuladas en la Central de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua del Paraguay (CCVAMP). La movilización de los primeros cooperativistas logró en 2003 la aprobación del marco legal y financiero mediante la ley que

establece las normas de reglamentación de las cooperativas de vivienda y crea el fondo para viviendas cooperativas. Después de muchas gestiones, de incidencia pública y de movilizaciones de los cooperativistas, en 2011 se dictó el decreto reglamentario que otorga el subsidio para las cooperativas. Hoy el principal escollo para la expansión del modelo es la falta de tierra disponible, ya que, aunque se prevé el financiamiento con fondos del Estado, los precios son inaccesibles.

### 3. Marco legal

Paraguay se caracteriza por una buena cobertura legal en cuanto al derecho a la tierra y la vivienda digna. En los últimos años aumentaron las leyes y sus respectivas reglamentaciones sobre la posibilidad de acceso a la financiación a partir de programas oficiales. No obstante, en la práctica ha habido muy poco avance a pesar del esfuerzo de los sectores afectados para lograr que las autoridades dispongan su aplicación.

La Constitución Nacional de 1992 trata el tema en los arts. 109, 115 y 100.

El art. 109, «De la propiedad privada» prescribe que «se garantiza la propiedad privada, cuyo contenido y límites serán establecidos por la ley, atendiendo a su función económica y social, a fin de hacerla accesible para todos» [...] «La propiedad privada es inviolable» [...] «Nadie podrá ser privado de su propiedad sino en virtud de sentencia judicial, pero se admite la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, que será determinada en cada caso por ley. Ésta garantizará el previo pago de una justa indemnización, establecida convencionalmente o por sentencia judicial, salvo los latifundios improductivos destinados a la reforma agraria, conforme con el procedimiento para las expropiaciones a establecerse por ley»

A su vez, el art. 115 define las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural, determinando las condiciones en las que deben efectuarse y estableciendo requisitos para el desarrollo del pequeño productor agrícola, tales como: «la adopción de un sistema tributario y de otras medidas que estimulen la producción, desalienten el latifundio y garanticen el desarrollo de la pequeña y la mediana propiedad rural, según las peculiaridades de cada zona»; «la promoción de la pequeña y de la mediana empresa agrícola»; «la programación de asentamientos campesinos; la adjudicación de parcelas de tierras en propiedad a los beneficiarios de la reforma agraria, previendo la infraestructura necesaria para su asentamiento y arraigo, con énfasis en la vialidad, la educación y la salud»; «el otorgamiento de créditos



agropecuarios, a bajo costo y sin intermediarios»; «la creación del seguro agrícola»; «el apoyo a la mujer campesina, en especial a quien sea cabeza de familia y la participación de la mujer campesina, en igualdad con el hombre, en los planes de la reforma agraria»; «la participación de los sujetos de la reforma agraria en el respectivo proceso, y la promoción de las organizaciones campesinas en defensa de sus intereses económicos, sociales y culturales»... y siguen los puntos que van en beneficio directo de las familias campesinas. Sin embargo, todos estos preceptos constitucionales aparecen como letra muerta, ya que las estructuras del Estado están adaptadas para responder a los sectores con poder económico en perjuicio de los pequeños productores, que como se ha indicado en las descripciones que anteceden, al no poder seguir con sus actividades agrícolas, migran a las ciudades buscando alternativas de sobrevivencia.

Finalmente, el art. 100, establece que «Todos los habitantes de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados».

En los últimos años, a su vez, se promulgaron varias leyes que posibilitan soluciones al problema de la vivienda social, al prever el subsidio y fondos para el financiamiento de la tierra y la construcción. Así, la Ley 2.329/03 establece el marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y el Fondo para Viviendas Cooperativas, posibilitando el desarrollo del sistema de cooperativas de vivienda y la ayuda mutua; establece además la figura de la propiedad colectiva de la tierra y la vivienda, y el otorgamiento del derecho de uso de las viviendas a los socios.

El Decreto 7519/11 reglamentó la Ley 2.329/03, ocho años después de la promulgación de la misma, por la persistencia y tenacidad de los dirigentes de la CCVAMP. A través de la aplicación de este decreto, se abrió una amplia posibilidad de solución del problema habitacional para los sectores de menores recursos económicos organizados en cooperativas.

La Ley 3.637/09, que crea el Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS), establece la promoción e implementación de proyectos de construcción de viviendas sociales y prescribe la implementación del Programa del Subsidio Nacional de la Vivienda Social, el cual será aplicado a los programas habitacionales encarados por la SENAVITAT dirigidos a estratos socioeconómicos que necesiten una ayuda especial del Estado para acceder a la vivienda. El subsidio que se con-

cede podrá ser otorgado directamente a las familias que justifiquen su condición económica y necesidad de vivienda, como también a las que forman parte de grupos organizados y a socios de cooperativas de viviendas. Constituye una ayuda estatal sin cargo de restitución y los montos a ser otorgados se determinan según el ingreso familiar, previéndose cuatro niveles distintos.

A pesar de estas leyes y decretos, aún existe mucha debilidad jurídica en cuando al establecimiento de planes nacionales de ordenamiento y regulación de la tierra. En tal sentido se apuntan las siguientes deficiencias:

- Paraguay no cuenta con un catastro nacional que determine y transparente la situación efectiva de tenencia de la tierra y las condiciones de su apropiación;
- falta de consolidación del Plan de Ordenamiento Territorial que, aunque está en proceso de elaboración, aún no está suficientemente desarrollado;
- el país no cuenta con un Sistema Nacional de Planeamiento, por lo que hay un grave déficit en la planificación estratégica a nivel nacional, departamental y municipal;
- aunque se cuenta con la Ley 3966, Orgánica Municipal, promulgada en 2010, las municipalidades no logran avanzar en sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Urbano y Territorial. Estos planes son fundamentales para plantear la creación de los bancos de tierra, tanto a nivel municipal como departamental, a efectos de resolver el problema del acceso a la tierra y desarrollar la producción social del hábitat.

#### **4. Algunas acciones del sector público en cuanto a la vivienda social.**

##### **Las propuestas de la SENAVITAT**

La SENAVITAT formuló un Plan Nacional de la Vivienda (PLANAVI) que fue presentado y debatido en un foro taller con participación de referentes de organizaciones sociales, gremios, cooperativas, ONG, universidades, técnicos y autoridades de otros estamentos del Estado. Las conclusiones fueron recogidas en el Plan, que fue presentado públicamente en mayo 2011, en el marco de la celebración del bicentenario de la independencia nacional.

Asimismo, con la denominación de «Plan Estratégico para Construcción de Viviendas Sociales», la SENAVITAT presentó en agosto 2012 a las gobernaciones y municipalidades, una propuesta de cesión de terrenos para destinar a construcción de viviendas sociales en los distintos municipios y departamentos. Esta acción podría ser el inicio para la creación de un banco de tierras.

Sin embargo, la sociedad civil no conoce los avances y resultados de la implementación de estos planes, por lo que es fundamental que realicen su seguimiento e incidan en las autoridades, tanto de la SENAVITAT como de las municipalidades y gobernaciones departamentales, a efectos de llevar adelante su efectiva implementación.

## **5. Las luchas populares y colectivas para acceder a la tierra y la vivienda**

Las luchas sociales, tanto urbanas como campesinas e indígenas, son una constante en el país. Los sectores sociales tienen una clara conciencia cívica para organizarse y manifestarse colectivamente para reclamar sus derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. Ante la falta de respuestas efectivas por parte del Estado a los problemas del acceso a la tierra, la reforma agraria integral, la vivienda digna, salud, educación, salarios justos, entre otros, vienen realizando movilizaciones con diferentes estrategias: desde marchas, cierres de rutas, huelgas de hambre, hasta tomas de tierra, con las consabidas represiones por parte de las fuerzas públicas. En esta lucha han muerto más de cien campesinos en represiones policiales desde los años noventa.

Es muy importante señalar que todo lo conquistado por los sectores sociales, tanto leyes, como planes y programas estatales para sus respectivos sectores, ha sido fruto de sus luchas y movilizaciones. En algunos casos han logrado que el poder público tome cierta conciencia de las profundas necesidades y los graves problemas de postergación que sufren los pobres. Esta lucha es interminable: aunque se logren leyes, planes o programas, que respondan a los reclamos sociales, ello solamente no garantiza su observancia y cumplimiento. Los encargados de su aplicación, generalmente, carecen de voluntad política para cumplirlas o hacerlas cumplir, inmersos en la burocracia y la inoperancia. No hay forma de obligar a las instituciones a cumplir las leyes sociales y no existen sanciones por su incumplimiento, ni a nivel nacional ni de organismos descentralizados.

Por otro lado, ha recrudecido la política de criminalización de las luchas sociales, promovida por sectores económicamente fuertes, apoyados por los medios empresariales de prensa, haciendo que el Estado entre en este juego. Esta estrategia de estigmatizar y criminalizar la lucha social se propone contrarrestar la acción del movimiento popular, sobre todo del movimiento campesino, que es el más antiguo y dinámico y se enfrenta con intereses muy poderosos. Se estima que hay unas tres mil personas imputadas en los últimos años como consecuencia de las luchas y movilizaciones.

## **6. Acciones y propuestas de los movimientos populares y del medio profesional y académico**

Iniciativas planteadas por la sociedad civil en articulación con el sector público

Existen numerosas iniciativas que involucran a sectores de la sociedad civil y organismos del Estado vinculados a la tierra y la vivienda, tales como mesas de trabajo para plantear estrategias y planes conjuntos participativos, convenios y acuerdos multilaterales para el desarrollo de programas y proyectos conjuntos. Comentaremos algunas de las más significativas.

La Mesa Intersectorial de Vivienda y Hábitat del Paraguay (MIVH), integrada por la SENAVITAT, Secretaría Técnica de Planificación, facultades de Arquitectura de las Universidades Nacional y Católica, y varias ONG, tiene por objetivos la promoción, formulación e implementación de la política de Estado en materia de vivienda con participación de todos los sectores. Se propone tener un alcance nacional y llegar a implementar el Plan Nacional de la Vivienda y Hábitat.

La propuesta de la MIVH en materia de tierra incluye: a) articular con todos los sectores afectados por la problemática habitacional, especialmente con los que requieran una atención preferencial y una gestión participativa más particularizada; b) establecer consensos amplios y abiertos entre organismos del Estado y todos los sectores de la sociedad, para asegurar que las líneas de acción propuestas se mantengan en un plazo prudencial; c) comprometer el apoyo y sobre todo el sostenimiento de los emprendimientos por parte de todos los actores; d) elaborar un documento base para una política de Estado para el hábitat y la vivienda, de manera colectiva, para que pueda ser asumida por la sociedad en su conjunto e instrumentada en un proceso de corto, mediano y largo plazo.

A su vez, el Convenio de Cooperación Interinstitucional firmado, entre la SENAVITAT, la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Paraguay (COCIP), la CCVAMP y el Centro Cooperativo Sueco (SCC), tiene por objetivos básicos: a) elevar la calidad de vida de los familias campesinas e indígenas mediante la construcción de viviendas dignas por cooperativas de ayuda mutua; b) desarrollar un plan piloto de construcción de viviendas por esa modalidad en asentamientos campesinos seleccionados en el marco de los programas existentes en la SENAVITAT para vivienda rural; c) a la luz de los resultados obtenidos, expandir el citado modelo como alternativa válida para enfrentar el déficit habitacional en el medio rural; d) fomentar los contactos con organismos nacionales e internacionales para coordinar acciones y financiar proyectos habitacionales rurales a través de

cooperativas de ayuda mutua. De llegar a concretarse esto, la propuesta cooperativa estaría dando un importante paso en el país por proyectarse al sector campesino e indígena, y sería una iniciativa pionera en ese sentido.

#### Acciones y propuestas de las organizaciones sociales

Las organizaciones sociales no sólo se centran en marchas y movilizaciones, sino que mantienen una activa y constante gestión proponiendo alternativas de solución en el contexto de sus reclamos. Así, en el afán de obtener tierras accesibles para la producción social del hábitat, la CCVAMP realizó un relevamiento de tierras en los diferentes municipios y el sector rural a la luz de las leyes nacionales, constatando: a) que muchas de las intendencias municipales desconocen el alcance real de sus territorios y por tanto su disponibilidad de tierras, existiendo incluso confusión sobre la titularidad real de los inmuebles, por lo que existen predios municipales ociosos y factibles de especulación; b) el Banco Central del Paraguay tiene acumulada una gran extensión de tierras, tanto urbanas como rurales, producto de quiebras o deudas impagas de sus ex dueños: muchos de esos predios están en abandono, en arrendamientos o usufructos desventajosos.

Tales inmuebles pueden ser recuperados y destinados a programas de viviendas sociales; a tal fin, la CCVAMP propone mesas de trabajo, ya sea en forma directa con cada municipalidad o a través de las instancias de coordinación de las mismas, como así también con el BCP, para crear un catastro y banco de tierras para el desarrollo de la producción social del hábitat.

Luego del reciente cambio de gobierno producido en el país en junio 2012, la CCVAMP realizó su «Plenaria Popular de Reclamos» el 13.07.2012, con todas sus filiales y participación de más 400 cooperativistas. Como resultado de la misma, presentaron al nuevo Ministro de la SENAVITAT sus propuestas: a) urgencia en la aplicación y puesta en vigencia del Decreto Reglamentario 7519/2011 de fecha 24.10.2011, y de la Ley 2329/2003, que establece y reglamenta el subsidio para las Cooperativas de Vivienda; b) aplicación del Convenio SENAVITAT-COCIP-SCC-CCVAMP, proyecto piloto correspondiente a la construcción de cinco barrios Cooperativos de Viviendas Campesinas por Ayuda Mutua, en cinco distritos declarados de Emergencia Habitacional por el Programa FONAVIS; c) concesión de los créditos a cooperativas de vivienda por ayuda mutua actualmente pendientes de desembolso; d) aplicación dentro del programa FONAVIS y su reglamento, de la inclusión de la propiedad colectiva para las cooperativas de vivienda y la ejecución de los proyectos ya aprobados; e) mayor presupuesto

para el programa FONCOOP conforme la Ley 2329/2003 que establece el marco de administración de las Cooperativas de Vivienda y el Fondo para Viviendas Cooperativas; f) instalación oficial de la unidad técnica del programa FONCOOP; g) abrir una mesa de trabajo para tratar sobre las pólizas de seguro exigidas a las cooperativas. Estas propuestas han sido recibidas por el actual Ministro de la SENAVITAT, y los cooperativistas están realizando un seguimiento cercano a la proyección de las mismas.

## 7. Conclusiones

En base a lo descrito, se puede afirmar que el problema del acceso a la tierra tiene diversas posibilidades de solución mediante las leyes vigentes que garantizan tal derecho. Sin embargo, se requiere de políticas claras y mecanismos de control y de exigencia para lograr su cumplimiento y aplicación adecuada y oportuna. Tanto el Estado como la sociedad en su conjunto deberían tener una clara comprensión y convicción: que los derechos a la tierra y a la vivienda digna son parte de los derechos humanos fundamentales y el mandato constitucional respecto a la *función social de la propiedad*.

Las organizaciones sociales y el movimiento cooperativo deben seguir fortaleciéndose para la consecución de sus reivindicaciones y contrarrestar la práctica de la criminalización y estigmatización de sus luchas. Para vigorizar sus acciones deben buscar alianzas con gremios, técnicos y profesionales, el medio académico y sectores honestos de la sociedad, sensibles a las problemáticas sociales. La acción de la sociedad civil organizada es un instrumento fundamental para la erradicación de las prácticas corruptas en la administración pública y la especulación de la tierra por grupos económicos inescrupulosos.

Las organizaciones campesinas e indígenas, las organizaciones sociales urbanas y el movimiento cooperativo, deben ser considerados como coadyuvantes del Estado para establecer planes y programas orientados al acceso a la tierra y a la producción social del hábitat y ser reconocidos y valorados por la sociedad en su conjunto para erradicar la criminalización de la lucha social.

Surge un conjunto de medidas necesarias para viabilizar el acceso a la tierra:

- agilizar los trabajos para completar el catastro nacional, a fin de tener una información acabada y confiable respecto a la situación y distribución de la tierra, que permitirá encarar la planificación de su uso y distribución a nivel país;

- exigir a las autoridades nacionales la investigación de las denuncias respecto a las tierras mal habidas, para su recuperación y redistribución a los campesinos sujetos de la reforma agraria y para dinamizar y consolidar la producción social del hábitat;
- crear y desarrollar el Sistema Nacional del Hábitat y la Vivienda, que articule las distintas instituciones públicas y garantice la participación de los sectores de la sociedad civil que guardan relación con la producción social del hábitat;
- habilitar una cartera o banco de tierras, administrada y controlada por una instancia oficial articulada entre las municipalidades y organismos públicos vinculados a la temática, con participación de referentes de los diferentes sectores de la sociedad: gremios, organizaciones sociales, movimiento cooperativo, entre otros, para una administración correcta y transparente, con normas claras y procedimientos estrictos en cuanto al control del uso y distribución de la tierra;
- imponer impuestos graduales a la tierra ociosa y los latifundios, a fin de erradicar la especulación con la tierra.

Mientras exista una injusta distribución de la tierra, acaparada por menos del 3% de la población, mientras existan más de 300.000 familias campesinas sin tierra y casi 850.000 familias carentes de vivienda digna no habrá cambio posible en el país. La falta de una reforma agraria integral y la imposibilidad de acceder a la tierra y la vivienda digna no son sólo problemas del campesinado y de los pobladores urbanos pobres: son problemas de toda la sociedad.

# Bolivia



Cuatro años después





# ¿Suelo o territorio?

Martha Arévalo y Guillermo Bazoberry<sup>1</sup>

*La discusión acerca de la tierra es propuesta por quienes, precisamente, no tienen acceso a ella. Es decir, la carencia y privación de tierra es el locus desde el cual tiene sentido hablar por la tierra. La no tenencia tiene aquí otro modo de entender el «tener». No se trata de la propiedad de la tierra sino del sentido que consideramos cuando nos referimos a la tierra como nuestra. Al conjunto de derivaciones que se desprende de la lógica de la propiedad se opone, de este modo, la lógica de la pertenencia. Consideramos algo nuestro cuando el grado de relación se establece en términos de pertenencia. O sea, ¿qué se quiere decir cuando se dice «mi predio» o «mi mujer»? [...]»<sup>2</sup>*

## 1. Introducción

Si algo hay de valioso en los aires que está respirando Bolivia en los últimos años, son sus concepciones sobre la madre tierra o naturaleza y dentro de ellas, las formas de ver las relaciones hombre/mujer-naturaleza y, por consiguiente, tierra-territorio. La sustitución del pensamiento antropocéntrico, antes que derivar de la crisis mundial medioambiental, emana de las concepciones de los pueblos indígenas bolivianos y debería tener consecuencias directas en el hábitat humano.

Es por esta razón que el presente artículo pretende, en primera instancia, mostrar las nuevas miradas al territorio centradas en su condición no mercantilizable y, en contraposición, aquellas que históricamente lo definen como espacio físico-suelo-mercancía. En segundo lugar, presentaremos un breve repaso sobre el devenir del régimen legal relacionado con la tierra en Bolivia y algunos resultados de su tratamiento en el país. A continuación, mostraremos las actuales respuestas a la problemática provenientes del Estado y las propuestas de los movimientos sociales. Este cúmulo de impresiones permite, finalmente, como una suerte de conclusiones, establecer algunos caminos a seguir.

1 Martha y Guillermo son bolivianos y arquitectos. Martha es maestra en Desarrollo Urbano y Doctora en Diseño-Línea Estudios Urbanos, docente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS) y Coordinadora Bolivia del Centro Cooperativo Sueco. Fue Directora Nacional de Planificación del Ministerio de Asuntos Urbanos, consultora en desarrollo urbano-rural del Ministerio de Desarrollo Humano (MDH), en equidad de género del Vice Ministerio de Género y Generación e investigadora titular del Centro de Planificación y Gestión de la UMSS. Guillermo tiene estudios superiores en Gestión Pública del Desarrollo Local y es docente del Taller de Diseño IV de la Facultad de Arquitectura y Director de Investigación Científica y Tecnológica de la UMSS. Fue Director de Gestión Barrial de la Alcaldía de Cochabamba, director nacional y consultor principal de vivienda en el MDH, consultor en Participación Popular para organismos de cooperación y coordinador de RENASEH por PROCASHA durante el proceso constituyente del Derecho a la Vivienda.

2 Bautista (2007). La cita continúa al finalizar el artículo.

## 2. Desde los conceptos

En una mirada que parte de lo nuevo, observamos primero los actuales acercamientos a la comprensión del territorio, la tierra y el suelo, para posteriormente poner en evidencia las percepciones de éstos como objetos posibles de ser apropiados y las posiciones en torno a regularizar lo irregular y legalizar lo ilegal o lo a-legal.

Territorio, tierra y suelo

En la nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE, 2009) subyace la comprensión de tierra y territorio gestada por el Pacto de Unidad<sup>3</sup> como propuesta al proceso constituyente (julio, 2007). Así, en un enfoque que privilegia la mirada desde lo rural, la tierra es parte del territorio y el suelo hace referencia a la superficie de ella. La concepción de territorio, de carácter más amplio, sistémico e interdependiente, se relaciona no sólo con lo geográfico, sino también con el espacio vivido y percibido donde hombres y mujeres practican y reproducen la vida en comunidad, su cultura y sus rituales, la producción de bienes materiales y su organización social y política, estableciendo una relación de equilibrio con la madre tierra o naturaleza.

Complementariamente, el Proyecto de Ley Marco de la Madre Tierra del Pacto de Unidad (2011) sostiene que, pese a que en la CPE los componentes de la madre tierra son considerados recursos naturales, éstos no pueden ser entendidos así, pues el término pone en evidencia la relación de despojamiento de la naturaleza por parte del sistema-mundo capitalista. Así, el territorio —y por tanto el suelo— es parte de las bondades de la madre tierra y no condición de «recurso» a ser vendido a partir del ejercicio de la propiedad, situación que lo transforma en mercancía lo mismo que a la naturaleza.

El acceso a un territorio de vida, a la tierra, al suelo, es un derecho de los seres vivos relacionado con la construcción de su hábitat dentro de los sistemas de vida. Éstos, al igual que los procesos que los sustentan, no pueden ser mercantilizados, ni son parte de ningún patrimonio privado.

Si bien estos conceptos no han sido trabajados en su «migración» a lo urbano, parece necesario abrir un debate que busque la confluencia territorio-ciudad, en

3 Suscriben el Acta: el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Indígenas Originarias Bartolinas Sisa, el Movimiento Cultural Afrodescendiente, la Asociación Nacional de Regantes y Sistemas Comunitarios de Agua Potable y la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz.

un acercamiento no sólo al territorio de emplazamiento, sino a la comprensión de la construcción sistémica de territorialidades urbanas.

### Propiedad de la tierra y el suelo

La propiedad individual o familiar del suelo es un concepto tardío en la historia de la humanidad. Hasta bien avanzada la Edad Media en Europa y la instauración de la colonia en América, se reconocen varios modos de apropiaciones colectivas en ámbitos de caza, agricultura-riego y pastoreo, utilizados sin que existiera la idea de «derecho», poseyéndose individualmente apenas las armas, los instrumentos de labranza y utensilios.

Los colonizadores de América, para garantizar sus posesiones obtenidas por la fuerza, establecieron prontamente un registro de propiedades del suelo, previo incluso a la consolidación del concepto de propiedad privada que, a partir de la revolución industrial, será más propio de los medios de producción y tierras, abarcando luego a las posesiones personales y no productivas, incluso a la vivienda.

Durante la colonia en el Alto Perú (Bolivia), algunas tierras eran de propiedad comunal, pertenecían a comunidades indígenas y no a un hacendado, propietario individual o al clero. Avanzada la República, la *Ley de Ex vinculación de tierras* de 1874, despojó de sus territorios a las comunidades indígenas.

En Bolivia, este «derecho»: el de obtener, poseer, controlar, emplear, disponer de y dejar en herencia la tierra y la vivienda (que a propósitos del registro se consideraba como una mejora al inmueble objeto de la anotación), se registra ante una entidad pública de indudable origen colonial, recuperada por la República mediante la *Ley de Inscripción de Derechos Reales*, de 15 de noviembre de 1887, aún vigente y reforzada por disposiciones reglamentarias del presente siglo.

### Regularizar lo irregular

A su vez, los programas de regularización existen desde que hay acceso no regular al suelo, de manera tal que su forma de tenencia sigue procedimientos que no se ajustan a la formalidad, en porciones del territorio que se fraccionan, apropian y construyen, regidas por reglas distintas.

Tradicionalmente, de manera similar al resto de América Latina, en Bolivia la sola palabra «regularizar» da pie a establecer que el concepto se basa en la defensa de la propiedad privada sobre un componente fundamental de la naturaleza. Así, lo regular es la propiedad privada; lo irregular, habitar el territorio, el suelo, sin tener propiedad.

La idea de regularizar conlleva la imagen de que algo está fuera de la formalidad, que se encuentra en estado de infracción, transgresión, desobediencia, desacato o contravención, aunque también connota algo desarrollado espontáneamente ante emergencias y no necesariamente en oposición al sistema vigente. En nuestra discusión, se trata de la extendida práctica de los grupos sociales con carencias habitacionales, de procurarse un lugar donde habitar (Clichevsky, 2003).

La regularización conlleva entonces, la idea de viabilizar aquello que se hizo fuera de las reglas de la formalidad que suponen la compra y la consecución de papeles que acrediten esa transacción y definan a lo comprado como de propiedad de alguien. Lo irregular es conseguir suelo de manera informal, en un mercado inmobiliario imperfecto.

Aquí parece necesario un cuestionamiento al conjunto de términos con que se caracteriza estas situaciones: informalidad, irregularidad y otras análogas son categorías analíticas vagas, de definiciones por negación que destacan lo que no es (no es formal, no es regular). Pero ¿qué son entonces?

Dada la existencia de estos hechos en la realidad, salta a la vista que no son exactamente lo opuesto, sino parte de las estrategias de los pobres para obtener un predio como elemento imprescindible a la consecución de una vivienda, base de la reproducción de la vida. Son las condiciones de pobreza e imposibilidad de otro tipo de acceso, las que definen la irregularidad del suelo, junto a las políticas públicas y los mecanismos del mercado de tierras y viviendas.

#### Legalizar lo ilegal o lo a-legal

Varios trabajos que caracterizan el mercado *legal* de tierras destacan el cumplimiento en él de la normativa administrativa y civil, además de los mecanismos que aseguran la propiedad (inscripciones y registros). Es necesario remarcar algunos de los aspectos de este mercado, cuyos productos son difícilmente accesibles a los pobres: es regulado en función de una oferta y demanda solvente; la producción y comercialización de suelo para usos habitacionales queda en manos de iniciativas particulares, y está segmentado en varios submercados, en función de oferentes y demandantes específicos, desde los plenamente legales a los totalmente ilegales.

No obstante, no es apropiado asumir que lo que se aparta de la legalidad rigurosa es, de hecho, ilegal. El incumplimiento de algunos aspectos formales, como no contar con planos aprobados o tener pendientes pagos impositivos, no lo convier-

ten automáticamente en ilegal. Anotamos esto para reflejar que el tránsito de lo legal a lo ilegal no supone una degradación automática en una escala de grises.

Una gran parte de lo limítrofe con la legalidad no pasa automáticamente a la ilegalidad entendida como la apropiación de un bien ajeno; muy poco de lo llamado «irregular» es ilegal en términos estrictos. El difícil cumplimiento de las normas, imposibilitado por ellas mismas, no significa que se trate de actos en contra de la ley.

Así, en Bolivia, las propiedades rurales otorgadas en el pasado tercer cuarto de siglo por la reforma agraria traían tres restricciones: no podían ser divididas, ni cambiar de propietario, ni cambiar de uso. No obstante, por crecimiento natural de las ciudades y sucesión de las familias, las tres restricciones se han vulnerado, dejando en cuestión si la sucesión a los herederos legítimos, la división entre ellos y haber sido absorbidos por la ciudad, constituyen hechos de ilegalidad, así como la disposición de un bien en transferencia a terceros.

Pese a que esto sucede en todos los perímetros urbanos y zonas absorbidas por las ciudades, las normas consideran impropio el registro y aprobación de esos planos, pues los entes técnicos municipales y las oficinas de registros tienen prohibido actuar. En este caso, por ejemplo, es difícil establecer una categoría definitiva, calificando todo como regular o como ilícito, y ni siquiera en una posición intermedia. Debe admitirse que hay colisión de normativas; mínimamente podemos convenir que la legalidad no se cumple, pero tampoco es posible determinar la ilegalidad: se trata entonces de un ámbito de a-legalidad.

Esto parece crucial porque los procesos de regularización no pretendieron ni pretenden, a nuestro entender, resolver problemas de tomas de tierra y despojos, sino de restitución de un derecho que se ha diluido. Deben resolverse mayoritariamente situaciones de a-legalidad formales heredadas. Ahora bien, decir que los derechos se han diluido, todavía es apoyarse en la visión colonizadora occidental del derecho. De lo que se trata es más bien de buscar el reconocimiento de otras legalidades dentro del pluralismo jurídico que hace al Estado Plurinacional.

### **3. El devenir del régimen legal**

No es posible comprender la situación de la problemática del suelo en la actualidad, si no es a partir de una mirada al devenir del régimen legal relacionado a la propiedad de la tierra y los mecanismos que permitieron su apropiación o tenencia. Con ese objetivo, analizaremos algunas normas básicas para la temática, todas ellas de la segunda mitad del siglo pasado.

## La Ley de Reforma Agraria

Esta norma, emitida en 1953,<sup>4</sup> dejó establecido el derecho originario de la nación boliviana sobre el suelo, el subsuelo y las aguas del territorio de la República, reconociendo y garantizando la propiedad privada del suelo, a condición de cumplir una función social. Determinó además las formas y extensiones de la propiedad agraria; la restitución de tierras usurpadas a comunidades indígenas; la expropiación y reparto de sobrantes y tierras revertidas; la prioridad indígena en el derecho de dotación; la unidad y procedimiento de dotación; la redistribución de tierras, y las áreas de reserva para futuras dotaciones.

Dejando abolido el colonato y toda forma de prestación de servicios gratuitos o compensatorios, la norma concluye: *«A partir de hoy, dos de agosto de mil novecientos cincuenta y tres, queda abolido, para siempre, el sistema servidumbre gratuito de trabajo que imperó en el agro y se declara el derecho a la dotación de tierras, con título de propiedad, en favor de todos los campesinos de Bolivia»* (art. 177).

En este marco, todas las explotaciones agrícolas de los valles y el altiplano boliviano fueron objeto de un acto de justicia. Se estableció la explotación de tierras colectivas carentes de riego y se fraccionaron y distribuyeron entre los «siervos», las que contaban con riego. Dando pie a la organización campesina, los trabajadores de las haciendas se agrupan en sindicatos y a partir de ellos nace la primera organización sindical campesina en Bolivia, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB). Sin embargo, en el territorio boliviano constituido por las tierras bajas del oriente y los pueblos indígenas y amazónicos, no se instrumentó la Ley, y quedaron excluidos totalmente de sus «beneficios».

A sesenta años de la aplicación de estas medidas, las ciudades han crecido y crecen sobre estas tierras. No es posible observar terratenientes urbanos en las regiones que se aplicó la reforma agraria (altiplano y valles de occidente). La propiedad rural, altamente fragmentada por sucesión hereditaria, es la que se incorpora al mercado de tierras. Son los excolonos, en posesión mayoritaria de las tierras colindantes a las manchas urbanas, quienes proveen suelo para las necesidades de crecimiento de las ciudades.

## La reforma urbana

Por su parte, en 1956 se emitió un conjunto de normas, entre ellas las que hacen a una anunciada reforma urbana, cuyo propósito era afectar a los que poseían pro-

4 Decreto 3464 de 2 de agosto de 1953, elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956.

propiedades mayores a una hectárea dentro del radio urbano, para ser distribuidas entre carentes habitacionales. Su aplicación no tuvo la contundencia esperada. El anuncio previo de la medida hizo que los propietarios reaccionaran anticipadamente, fraccionando sus fundos para ser vendidos o transferidos ficticiamente entre allegados, a efectos de conservar las propiedades.

A esta práctica de fraccionamiento como estrategia de retención del patrimonio se sumaron prontamente propiedades colindantes de dotación de Reforma Agraria, sobre las que se irán extendiendo las manchas urbanas. El «*lote propio*» va tomando entonces carta de ciudadanía. Desde todos los ámbitos se refuerza la idea de posesión, que será la base de la futura irregularidad.

El fraccionamiento de tierras en dotación, su cambio de uso y de propietario, son transgresiones a la norma; en tanto, el disponer libremente de los bienes está protegido. La a-legalidad en la posesión pasará a ser una forma muy extendida.

#### La Ley de Unidades Político-Administrativas

Un elemento importante a ser rescatado en el análisis es la caracterización del radio urbano, cuya existencia como recurso administrativo posee un origen colonial. Hasta 1994, como delimitación de ámbitos jurisdiccionales y competencias entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Municipales, todo lo contenido dentro del radio urbano estaba bajo administración municipal, y todo lo que quedaba fuera, era área rural administrada desde la ciudad de La Paz. Por esta razón, las zonas de crecimiento de las ciudades sobre lo rural quedaban sin instancia administrativa competente y la irregularidad por incumplimiento de normativas pasaba a ser lo cotidiano.

Con este contexto se promulga la Ley 1669 de 1995, que a su vez se apoya en la Ley 1551 de Participación Popular de 1994, estableciendo instancias y procedimientos de definición del radio urbano. Se dispone que el Poder Ejecutivo emita las directrices generales para los planes municipales de uso de suelo urbano y rural, y homologue la determinación municipal que establece los radios urbanos y los planes de uso de suelo rural.

El radio urbano continúa vigente, con similares connotaciones. La ampliación de la mancha urbana por crecimiento de las ciudades, muestra que lo rutinario serán las permanentes amnistías y los procesos de regularización, en tanto la vigencia del radio urbano y la normativa conexas es una ficción de contención de la realidad urbana.



## Las leyes ARCO

Desde el marco internacional (Hábitat II-Estambul) en 1996 se acordó garantizar el Acceso y Seguridad Jurídica de la Tenencia de la tierra como una de las políticas que debían seguir los gobiernos, aplicando procesos regularizadores. Así, buscando la regularización masiva de la propiedad urbana, en 2002 se promulgó la Ley 2372 de Regularización del Derecho Propietario Urbano y en 2004 la Ley 2717 de modificación a la citada Ley 2372, y su reglamentación mediante Decreto Supremo 27.864. Estas disposiciones fueron aplicadas en los municipios de La Paz, El Alto, Cochabamba, Sucre y Santa Cruz de la Sierra, mediante Acuerdos de Responsabilidad Compartida (ARCO)<sup>5</sup> entre el Vice Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, y los Gobiernos Municipales.

Para su aplicación, se definían perímetros delimitando los asentamientos seleccionados para el cambio de uso del suelo, generalmente de agrícola a residencial. Con la aprobación excepcional de estas planimetrías, se regularizaban zonas de alta densidad y consolidación constructiva en parcelas contiguas. Estas áreas semejaban ser «islas urbanas», de uso residencial sin servicios básicos, que dejaban pendientes zonas colindantes ya subdivididas en lotes, escasamente construidos y habitados.

Ya en 2006 se observa un acelerado crecimiento en las colindancias de los perímetros ARCO, poco después en zonas próximas, y más tarde en zonas aisladas a manera de islas sin servicios, muy semejantes a las que fueron el argumento para la medida regularizadora excepcional, las que prontamente serán objeto de una nueva disposición normativa para otra regularización excepcional.

Las instancias encargadas de formular y aplicar estas políticas públicas, antes que preocuparse por hacer accesible el suelo con fines residenciales a quienes no lo poseen, los dejan librados a las fuerzas del mercado, proponiendo medidas para resolver los problemas ocasionados y regularizar lo que se dejó librado a la especulación inmobiliaria. Antes que políticas de real intervención en la administración del territorio, son paliativos que no resuelven el problema sino apenas atenúan sus efectos.

## **4. La situación actual: acciones del gobierno de Evo Morales y los movimientos sociales**

En 2005, como resultado de un doble proceso coincidente, se produce el ascenso al gobierno de un indígena, Evo Morales. De un lado, el agotamiento del modelo

5 En adelante así se denomina tanto a este conjunto de disposiciones normativas, como a las áreas regularizadas.

económico y político de corte liberal y, del otro, la acumulación de fuerzas de los llamados «movimientos sociales» hacen del período el de la emergencia de los postergados.

Como guía del gobierno, se visibiliza un nuevo paradigma civilizatorio, el «Vivir Bien», poniendo en entredicho el modelo de desarrollo capitalista imperante (paradigma del vivir mejor, que mercantiliza todo). Se apunta que los soportes de vida no dan ilimitadas respuestas a necesidades siempre crecientes, sino que, en su escasez, debe aprenderse a con-vivir bien, entre hombres y mujeres en la Madre Tierra.

#### La ley de Reconducción de la Reforma Agraria

Esta ley, de noviembre 2006, denominada comúnmente de Reconducción Comunitaria, modifica la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA, octubre 1996) que modernizaba el marco institucional definido por la Ley de Reforma Agraria de 1953. En la nueva tónica impuesta por el gobierno de Morales, considera la conservación de la biodiversidad y la protección del medio ambiente; establece servidumbres ecológicas para el uso y regularización del derecho propietario rural; destaca la preferencia de los pueblos indígenas en la posesión de la tierra; redefine su función económica social; incluye el control social; obliga la inclusión de la mujer como primer nombre en el título de propiedad, reconociendo explícitamente su derecho a la tierra.

Esta medida reviste importancia, toda vez que la institucionalidad del saneamiento jurídico y técnico de propiedades y otorgamiento de títulos, con facultades de zanjar controversias por mejor derecho propietario en tierras de áreas rurales (fuera del radio urbano), se sustenta en ella.

#### La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia

La principal reforma del gobierno de Evo Morales fue la propia Constitución. El texto constitucional garantiza el derecho a la propiedad individual y colectiva, a condición que cumpla una función social y no sea perjudicial al interés colectivo; la sucesión hereditaria (art. 56), y además establece la expropiación, y explicita que *«la propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión»* (art. 57).

Además, hay artículos que propugnan los derechos de las naciones y pueblos indígenas respecto a la titulación colectiva de tierras y territorios; protegen y garantizan la propiedad comunitaria del territorio indígena originario campesino, y establecen el respeto por la unidad territorial con identidad (arts. 30, 393 y 394). En este marco es destacable la vinculación de los criterios de dotación de tierras

fiscales a comunidades que no las poseen o son insuficientes, considerando las realidades ecológicas y afirmando la titularidad de las mujeres sin discriminación por estado civil o unión conyugal (art. 395). Además, reconoce al Estado el rol regulador del mercado de tierras en tanto extensiones máximas o mínimas según el tipo de propiedad que se trate (art. 396).

Complementariamente, como medidas de afirmación positiva destacables plantea *«promover políticas dirigidas a eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres en el acceso, tenencia y herencia de la tierra»* (art. 402) y la integralidad del territorio indígena originario campesino con derecho a la tierra y uso exclusivo de los recursos naturales renovables y a la consulta previa e informada para la explotación de los no renovables; con administración, normas y definición de desarrollo propios (art. 403).

La ley de Regularización del Derecho Propietario sobre los bienes inmuebles destinados a vivienda

Esta ley, de 5 de junio de 2012, indica en su primer artículo que es su objeto *«la Regularización del Derecho Propietario de personas naturales que se encuentran en posesión continua, pública, pacífica y de buena fe, de un bien inmueble destinado a vivienda ubicado dentro del radio urbano o área urbana»*.

Entrampada nuevamente por el llamado radio urbano, lo define como la porción del territorio continuo o discontinuo con uso de suelo urbano y determina que los Gobiernos Municipales son los encargados de su delimitación. En paralelo recurre a la conceptualización de asentamiento humano irregular como el terreno de propiedad pública o privada ocupado por viviendas construidas al margen de la normativa de desarrollo urbano vigente y establece que aquel a regularizar que presenta problemas legales y técnicos en cuanto a su tenencia, es el que está ubicado en el radio urbano y ocupado por bienes inmuebles habitados destinados a vivienda.

La medida, justificada a partir de la constitucionalización del derecho a la vivienda, en su diseño no difiere mucho de lo implementado por ARCO. En los hechos, ha sido pensada como una regularización individual por la modalidad de usucapión masiva, nuevamente legalizando lo existente a-legal, de ninguna manera dentro de procesos de planificación que orienten hacia dónde debe expandirse la ciudad.

La Agencia Estatal de Vivienda y el Plan Plurianual de Reducción del Déficit Habitacional Planteando cambiar sustancialmente su política de vivienda, el gobierno boliviano crea la Agencia Estatal de Vivienda (AEVI, septiembre 2011) y a través del Vice Ministerio de Vivienda y Urbanismo (VMVU), emite el Plan Plurianual de

Reducción del Déficit Habitacional (julio, 2012). Pese a los varios meses de vida de la AEVI, sus acciones todavía no son visibles en el país. Es de suponer que la reciente publicación del Plan permitirá, en los próximos meses, la implementación de los cambios anunciados.

En términos de suelo, tanto el decreto de creación de la AEVI como el mencionado Plan, puntualizan la gestión de convenios de cooperación con los Gobiernos Autónomos Departamentales y Municipales para que, de manera concurrente, se pueda lograr la dotación de terrenos; la infraestructura para urbanizarlos; la tramitación de cambio de uso de suelo, y el registro y obtención del derecho propietario.

Al respecto, la página web del Ministerio de Obras Públicas, Vivienda y Servicios Básicos, registra:

*«El Ministro de Obras Públicas, Walter Delgadillo, destacó dos componentes de la nueva entidad: que los terrenos tienen que ser resueltos por los municipios y dar preferencia a las personas que tienen lotes a la vez que la proyección de construcción de viviendas verticales»* (departamentos) (7.10.11).

Por su parte, la prensa escrita recoge: *«Dueños de terreno tendrán prioridad en plan de vivienda [...] La normativa en su artículo cinco dispone que (se hará) considerando prioritariamente criterios de equidad, atención a sectores de menores ingresos, mujeres jefas de hogar y población beneficiaria que cuente con terreno propio»* (Página Siete, 28.09.11).

En consonancia, el Decreto de creación de la AEVI, menciona entre sus lineamientos la Responsabilidad Medio Ambiental, entendida como la promoción del uso responsable del suelo y de los recursos naturales, resguardando la soberanía alimentaria en el área rural y priorizando la vivienda bajo el régimen de propiedad horizontal en las áreas urbanas.

Por su parte, el marco estratégico del Plan Plurianual, respecto al acceso al suelo urbanizado y urbanizable para la construcción de vivienda adecuada establece las siguientes líneas: generación de suelo urbanizable; recuperación y rehabilitación de suelos; renovación, mayor aprovechamiento del suelo y densificación; desarrollo de un sistema de información geográfica municipal; impulso a la participación de organizaciones sociales o comunitarias en el control social, y creación de un Banco de tierras para áreas urbanas y rurales.

Luego de lo anotado, es posible afirmar que el Ministerio del sector plantea enunciados discursivos dentro del modelo desarrollista, antes que acciones de índole estructural que consideren el tratamiento del suelo alejado de su condición de

recurso, como parte del hábitat humano, en la integralidad de los componentes de la Madre Tierra.

#### La ley de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien

Aunque esta ley no está promulgada todavía, importa recuperar sus propuestas en torno a las políticas de gestión integral de Tierra y Territorio, que se perfilan alrededor de: a) ordenar el territorio, integrando los sistemas de vida en equilibrio y armonía, respetando la cosmovisión de las naciones y pueblos; b) dotar, distribuir y redistribuir las tierras fiscales con prioridad a las mujeres y pueblos indígenas que no las poseen; c) garantizar la unidad de los territorios indígenas originarios campesinos, en concordancia con los derechos de las naciones y pueblos, y, d) establecer instrumentos institucionales, técnicos y jurídicos para verificar que el uso de la tierra se ajuste a las características de los sistemas de vida, en consideración a la vocación de uso, continuidad de los ciclos de vida y estrategias de soberanía alimentaria.

### **5. Conclusiones**

Lo anteriormente expuesto nos remite a las tensiones que se están dando en el país, derivadas de las distintas visiones de desarrollo en pugna. Por un lado, la persistencia de principios liberales que abogan por la continuidad del modelo desarrollista que se sustenta en la propiedad privada, (siguiendo prácticas coloniales de las que la República no fue sino una continuación y de las que el proceso de cambio no ha logrado desembarazarse) le apuesta a la regularización del suelo como mercancía y aun en las últimas disposiciones de la AEVI se mantienen los viejos conceptos.

Los programas de regularización se aplican hace tiempo y se reponen con cierta periodicidad, no obstante haber sido escasamente evaluados en base a una información reducida al contraste del número de predios regularizados sobre la base del número fijado como meta, sin rondar ni por asomo a las causas, porque desde allí se podría romper el círculo vicioso de la irregularidad para regularizar después. Históricamente queda demostrado que aunque se haya regularizado la situación técnica y legal de los predios, aunque se haya valorizado la propiedad, eso no llevó a los regularizados a un Vivir Bien.

Resulta contradictoria la coexistencia de líneas que propugnan el derecho individual a la propiedad privada frente al derecho colectivo al territorio; el derecho de los ciudadanos frente al derecho a la ciudad. El radio urbano segrega y discrimina, reserva sus bordes para futuros asentamientos irregulares, desde las

restricciones impuestas al ámbito rural inmediato, deprimiendo los precios del mercado del suelo, alentándose indirectamente la constitución de futuros objetos de regularización técnica y legal. No faltarán políticos y dirigentes que lo propongan a su tiempo.

Aun en la lógica de las regularizaciones y dejando pendiente su orientación, no parece razonable esta práctica sustentada en hechos técnicos discriminados por plazos. Aquí cabe una pregunta: ¿no es mejor una disposición permanente (no de excepción) que resuelva los casos cuando se presenten? Desde estos escritos no alentamos estas medidas, sólo hacemos notar que incluso desde dentro del espíritu dominante podría haber mayor coherencia.

Por otro lado, desde un importante sector de los movimientos sociales, particularmente indígenas, e incipientemente de lucha por la vivienda e ideólogos del proceso de cambio, se intenta reaglutinar a las fuerzas sociales y recuperar los planteamientos de la Constitución Política del Estado y del Proyecto de Ley de la Madre Tierra, propugnando el derecho colectivo al territorio y la preeminencia de los derechos de la Madre Tierra, como la manera más efectiva de cambiar el modelo desarrollista y plantear la importancia de los sistemas de vida.

Ante estas dos disyuntivas, la Academia ligada a los procesos urbanos no se está incorporando al debate, no se vislumbran planteamientos innovadores que se alejen consistentemente de lo tradicional en la comprensión de la problemática del hábitat y el territorio, aun cuando estén dentro de posturas de defensa del derecho a la vivienda, al hábitat integral y a la ciudad. La tibieza de estos planteamientos, su incapacidad de ligarse a los movimientos sociales transformadores y antihegemónicos y su pretensión de todavía tener el conocimiento en sus manos, obliga a recuperar a Raúl Prada (2012) en su afirmación:

Lo interesante de estos planteamientos de transición es que en su formulación y expresión ya desapareció la figura del intelectual de vanguardia, en todo caso sólo es de retaguardia, y también desapareció la figura del partido revolucionario, externo a los movimientos sociales; son sujetos colectivos los que están emergiendo. Si queremos entender el Estado plurinacional, por lo menos deberíamos acercarnos al «pensamiento del Sur» propuesto por Boaventura de Sousa Santos, a la sociología de las ausencias, a las sociologías de las emergencias, a la ecología de los saberes y a la ecología de las temporalidades.

Como una paradoja de la construcción efectiva de la realidad, algunos grupos indígenas y de producción social del hábitat están propugnando la propiedad colectiva y trabajando en la construcción de un hábitat basado en la pertenencia

de los hombres y las mujeres a los territorios, a los sistemas de vida. Hace falta simplemente volcar la mirada hacia el Movimiento Sin Tierra Bolivia y al manejo de sus asentamientos, y hacia las cooperativas de vivienda por ayuda mutua, que de a poco están hilvanando las nuevas formas de vivir en terrenos colectivos.

Para cerrar, es oportuno dar continuidad a la cita que abre el artículo:<sup>6</sup>

*[...] La pertenencia se entiende como aquella gratuidad pasiva (la paciencia de la caricia que espera la respuesta siempre libre) del merecedor; como diciendo: «yo pertenezco a mi predio porque nací en él», «yo pertenezco a esa mujer y no a otra, porque ella me tomó un día para siempre». La pertenencia es una relación de responsabilidad. Soy (es decir, estoy constituido, soy lo que soy) alguien desde que ella me hizo descubrir (la novedad que hace a quien descubre lo que es) mi singularidad (la dialéctica del descubrimiento precisa de la otredad; se trata de un movimiento trascendental sólo posible por la presencia de ella); del mismo modo, soy lo que soy desde que nací en un lugar, porque ese lugar me dio la vida, le dio a mis ojos el regalo de verle, a mis manos el suelo donde se cultivan y la cultiva, el aire para que la boca pueda cantarle [...] (Bautista, 2007).*

## Referencias

- Asamblea Plurinacional de Bolivia, *Ley marco de la Madre Tierra y desarrollo integral para Vivir Bien, Proyecto de Ley 037/2012-2013*, Cámara de Senadores, 2012.
- Bautista, Rafael, *A la marcha por las Autonomías Indígenas. Discurso por la tierra y el territorio*, en <<http://www.rebellion.org/noticia>>, 2007.
- Clichevky, Nora, *Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, 2003.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, *Constitución Política del Estado*, 2009.
- Pacto de Unidad, *Proyecto de Ley Marco de la Madre Tierra*, 2011.
- Prada, Raúl, *Apuntes sobre el Estado plurinacional comunitario autónomo y pluralismo jurídico*, en <<http://www.bolpress.com>>, 2012.

6 Viene del inicio del artículo.

# Perú



A la conquista de la tierra. Lima, década de los ochenta. Foto diario *La República*.





# Lima: una historia de ocupaciones y olvidos

Ramiro García Quispe y Jaime Miyashiro Tsukazan<sup>1</sup>

*El tema del acceso al suelo tradicionalmente ha sido considerado como un asunto crítico por quienes han buscado facilitar y abaratar el acceso a la vivienda de los sectores populares. Una vivienda barata tiene que edificarse en un terreno de bajo precio. ¿Cuál es ese suelo? Generalmente el que se encuentra alejado de la ciudad o es de baja calidad para la construcción y, por tanto, no resulta atractivo para el mercado urbanizador. Hay que observar, sin embargo, que esos suelos de bajo precio en realidad son caros de habilitar y para residir.*

Gustavo Riofrío, 1991.

## El problema del acceso al suelo

Si quisiéramos caracterizar la intervención del Estado peruano en este tema, podríamos decir de manera muy genérica que las políticas de acceso a suelo (si es que las hubo) han estado orientadas hacia los sectores medios y altos, bajo la figura de políticas de acceso a vivienda. Esto termina convirtiéndose en un tema discriminatorio hacia los sectores populares, quienes en realidad a lo que han accedido históricamente es a una porción de tierra sin ninguno de los servicios básicos implementados.

Esa situación viene generando un crecimiento expansivo de las ciudades desde mediados de los años cincuenta, época en que en el país se produce la generalización de la modalidad de toma de tierras u ocupación informal por parte de los sectores populares no atendidos por el Estado; esta forma de ocupación ha sido comúnmente denominada «invasión» y los habitantes que acceden al suelo de esa forma, tienen en la autoconstrucción el medio para el desarrollo de su vivienda a través de una lucha de varias décadas. En la mayoría de las ocasiones este proceso de consolidación de

<sup>1</sup> Ramiro y Jaime son peruanos. Ramiro es administrador de empresas por el Instituto Superior Tecnológico Público «Julio César Tello» de Villa El Salvador, Lima y posee estudios en el Máster internacional en Desarrollo por el Institut Universitaire d'Études du Développement de Ginebra y una especialización en Gestión de Riesgos en el Centro de Formación de la OIT. Tiene experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de promoción del desarrollo sobre gestión social del hábitat. Miembro de la Coalición Internacional por el Hábitat (HIC). Actualmente, se desempeña como jefe del Programa Urbano de la ONG *desco* en Lima. Jaime es arquitecto y urbanista por la Universidad «Ricardo Palma» de Lima. Tiene experiencia profesional en planificación urbana, diseño arquitectónico, urbanismo, vivienda y equipamiento urbano, así como en proyectos de desarrollo social y especialización en Gestión de Riesgos por el Centro Internacional de Formación de la OIT. Trabajó en el Programa Urbano de *desco*, en proyectos de Densificación Habitacional, Mejoramiento de barrios, Desarrollo Económico Local y en el Observatorio Urbano en Lima Sur, y ahora es el coordinador y responsable general de la Línea de Mejoramiento de Barrios y Vivienda.

la vivienda se ha dado sin contar con la asistencia técnica adecuada y sobre todo, sin saber de la calidad del suelo sobre el que están construyendo sus viviendas.

El Estado, a través de los sucesivos gobiernos que durante décadas han administrado el poder, se ha limitado a convalidar las ocupaciones, usando de manera populista a los pobladores de estas zonas, haciendo un canje entre la ocupación del suelo y el voto popular. Durante las décadas del cincuenta hasta finales de los ochenta, los gobiernos de turno orientaron la ocupación del suelo de los sectores populares hacia las áreas marginales y de menor valor de la ciudad, tratándose en su mayoría de población compuesta por migrantes del interior del país, que necesitaban un espacio donde construir sus viviendas.



Las tomas en la actualidad se dan en áreas de pronunciada pendiente y que presentan un alto grado de vulnerabilidad.

Es así que el apoyo del Estado consistió la mayoría de las veces sólo en la entrega del suelo, que al encontrarse en las periferias de la ciudad y sin ningún tipo de servicios, podría considerarse como el abandono de esa población en áreas que, por la ausencia de transporte y la precariedad de la infraestructura pública (en muchos casos inexistente o muy limitada), eran de difícil acceso. Cabe mencionar que no era que en esas décadas no existieran terrenos cercanos al centro de la ciudad, sino que al poseer mejor calidad y facilidades de acceso y servicio, esos terrenos fueron cuidados y reservados para las clases medias del país, quienes compraron u obtuvieron al suelo a través de las empresas inmobiliarias y constructoras.

Durante la década de los ochenta se desarrollaron experiencias interesantes de habitaciones urbanas populares: una reconocida es la del Programa de Habitación Urbana del Área de Huaycán, que fue una iniciativa de la Municipalidad Me-

tropolitana de Lima, en la gestión del Alcalde Alfonso Barrantes. Esta propuesta, además de ofrecer suelo, apostó por la consolidación de la organización vecinal y la participación de la población; en esta misma década de parte del gobierno central se iniciaron proyectos de vivienda que luego serían abandonados, como es el caso de la Ciudad Satélite de Ventanilla.<sup>2</sup>

Hacia la década de los noventa, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se elimina el Ministerio de Vivienda y Construcción, pasando a convertirse en un Vice Ministerio adscrito al denominado Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Vivienda y Construcción. En este período desaparece también la Banca de Fomento del sector construcción, siendo reemplazada por el Banco de la Vivienda, el cual utilizaría los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), creado en 1979 y cuya contribución por parte de todos los trabajadores del país fue obligatoria hasta finales de los noventa. Este fondo estuvo orientado (según su carácter) a los pobladores de las *barriadas*, asentamientos formados por invasiones, hacia los cuales se buscaba orientar la provisión de agua, alcantarillado, electrificación y alentar la autoconstrucción popular de sus viviendas; sin embargo, el balance final del uso del fondo fue que el gasto social se orientó hacia obras que buscaban la legitimidad y reelección del gobierno (Calderón, 2006).



La ciudad y los barrios se han consolidado progresivamente por esfuerzo de la población y en ausencia de políticas de vivienda (y menos aún de ciudad).

Durante la misma década se crea, con apoyo del Banco Mundial, la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) que desde 1996 a la actualidad ha entregado más de dos millones de títulos de propiedad a nivel nacional en

2 <<http://www.ventanilla.pe/historia.html>>.

áreas urbanas.<sup>3</sup> A pesar del gran número de títulos entregados por parte de esta institución, bajo la teoría neoliberal de que la dinamización socioeconómica de la población se da por la entrega de títulos de propiedad, esto sólo ha generado la regularización de la ocupación informal producida a través de más invasiones. Ya en esta década, esas invasiones no se daban sólo en la periferia de la ciudad, sino también en terrenos, la gran mayoría de ellos, con suelos de muy mala calidad para edificar y en zonas con alto índice de vulnerabilidad; es por eso que se puede concluir que el proceso de titulación nunca formó parte de una política de promoción y acceso a la vivienda.

La experiencia peruana, y sobre todo limeña, en producción de vivienda popular, muestra que es un error pensar que el problema de la vivienda termina cuando se tiene seguridad en la tenencia del suelo. Esto es lo que normalmente piensan las autoridades al momento de reconocer la existencia de los nuevos barrios, pero ese reconocimiento del derecho a tener un espacio en la ciudad no constituye sino una cuestión elemental de derechos humanos, que se vulnera a diario cuando se otorga acceso a suelo «solo» en las áreas marginales de la ciudad.

Por otra parte, debe remarcarse que conquistado el derecho a la tenencia de suelo, el techo está aún por construirse y el equipamiento del barrio aún por imaginar. Para muchos políticos, la responsabilidad del Estado desaparece cuando los nuevos barrios tienen la infraestructura de servicios, dado que se concibe que el rol del Estado consiste en proveer de vivienda a los sectores medios por la vía de las edificaciones privadas con subsidio estatal, pero basta con proporcionar espacio en la ciudad para los pobres (Riofrío, 1991).

### **Marco legal de la gestión territorial y del suelo urbano<sup>4</sup>**

En 1990 las políticas neoliberales y de ajuste estructural sirvieron de marco para liberalizar el acceso al suelo, principalmente orientado al sector inmobiliario; el argumento usado para fundamentar esas políticas fue que así los precios y el acceso mejorarían para las mayorías populares, pero lamentablemente la realidad ha demostrado que los principales beneficiarios han sido los empresarios del sector construcción.

En una mirada rápida sobre el marco legal peruano, podemos mencionar que el Decreto Legislativo 184 de 1981 sobre *Normas Tributarias para la Contribución de Mejoras* creó el tributo de ese nombre, que debió esperar hasta principios de 1985

3 COFOPRI. <[www.cofopri.gob.pe/cifras/estadistico.aspx](http://www.cofopri.gob.pe/cifras/estadistico.aspx)>.

4 Este capítulo utilizó como base la información contenida en Calderón, 2006.

para ser reglamentado y que gravaba a los predios que incrementaban su valor por efecto de la realización de una obra pública.

Recién entre 1990 y 1993 la Municipalidad de Lima Metropolitana desarrolló el Programa de Contribuciones de Mejoras, aunque con las resistencias de sectores sociales medios y altos; por ello el Decreto Legislativo 776 del año 1993, derogó la Contribución de Mejoras y creó la *Contribución Especial de Obras Públicas*, un mecanismo limitado, a diferencia del anterior, pues su aplicación se basa en la contribución sólo para obras municipales y pone como requisito el consentimiento previo de la población. Este tributo nunca se aplicó y de hecho el capital constructor e inmobiliario siempre fue reacio a su implantación.

La Constitución aprobada en 1993 durante el gobierno de Alberto Fujimori eliminó de la misma el derecho a la vivienda, que había sido un derecho conquistado por la existencia y demanda de los movimientos urbanos populares. A pesar de que nunca se orientaron grandes recursos para la vivienda social, la existencia de este derecho constitucional servía como elemento de reivindicación y presión social.

A su vez, la Ley 26.505 (1995) de *Inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas*, también conocida como «Ley de tierras», que se orientó a la activación de la economía a través de la promoción de la inversión privada, sirvió para levantar las declaraciones municipales de intangibilidad agrícola sobre áreas de expansión; de este modo se inutilizó la política de límites urbanos de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

La Ley 26.557 de *Adjudicación, saneamiento, titulación y habilitación urbana*, junto con el Decreto Legislativo 803 *Ley de promoción del acceso a la propiedad informal* de 1996, transfirió al gobierno central el manejo de los procesos de «saneamiento físico-legales» o regularización de los asentamientos humanos populares; este decreto creó la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) la cual tendría hasta el 2001 competencias exclusivas y excluyentes en torno al tema; además autorizó a la COFOPRI a identificar los terrenos estatales con vocación urbana que estuvieran disponibles y que no tuvieran un uso asignado, así como a asumir su titularidad.

La Ley 26.878, *General de Habilitaciones Urbanas*, de 1997, transfiere esa facultad a las municipalidades distritales, en menoscabo de las municipalidades provinciales, limitándose la capacidad de éstas a intervenir en la expansión y la regulariza-

ción de la ciudad «informal». El mismo año se promulga la Ley 26.912 que crea el Fondo Hipotecario de Promoción de la Vivienda (Fondo Mi Vivienda) para promover el acceso de la población a la propiedad privada de vivienda, mediante mecanismos con la participación del sector privado.

En 1998, el Decreto Supremo 013-98, de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprueba el reglamento de la Ley 26.912; sin embargo, el programa comenzó a operar hacia 1999 y este mecanismo recién se pondría en funcionamiento hacia los años 2003 y 2005 en el gobierno de Alejandro Toledo, tras la caída de Fujimori.

La Ley 27.117, *General de Expropiaciones*, de 1999 y el Decreto Legislativo 313, así como la modificación del Código Civil, se orientaron hacia la promoción de la inversión privada, a través de la reducción de los alcances de la expropiación, estableciendo que, en adelante, la expropiación procedería en función de la necesidad pública y ya no del «interés social».

El manejo del marco legal se orientó a la centralización de las funciones cuando significaba un peligro para las intenciones electorales en la década de los noventa en el gobierno de Fujimori. La descentralización de las facultades, sin las debidas capacidades de uso de la función en las habilitaciones urbanas, ha generado un funcionamiento perverso donde se afectó principalmente a las mayorías populares.

El marco legal, que ha permitido importantes procesos de formalización de la propiedad a nivel nacional y la defensa de los derechos de la tierra de los sectores populares, ha sido usado también como un mecanismo para *solamente* entregar títulos de propiedad del suelo, olvidándose o dejando pasar los temas de la vivienda y los servicios y equipamientos públicos. A ello se suman ajustes a la norma de formalización de la propiedad y que desde 2006 COFOPRI viene entregando títulos de propiedad con «carga», situación que ha permitido que muchas familias accedan al título de propiedad en áreas altamente vulnerables.

### **Mecanismos de acceso al suelo y organización y movilización popular**

La búsqueda y producción de nuevo suelo urbano para vivienda en Lima tiene hoy dos protagonistas: por un lado, grupos de familias excedentes de los barrios precarios formados a inicios de la década del noventa («nuevos barrios»)<sup>5</sup> y por otro,

5 En *desco* llamamos «nuevos barrios» a aquellos asentamientos poblacionales «en territorios marginales (intersticiales) a la ciudad popular clásica», que se caracterizan por su baja consolidación urbana; falta de servicios y equipamiento; viviendas precarias, y un entorno de vulnerabilidad ambiental y riesgo físico. Estas

empresas inmobiliarias que buscan captar la demanda de contingentes de clase media dispuestos a invertir en terrenos para vivienda nueva. En el primer caso, los terrenos se obtienen rebasando quebradas, zonas de pronunciada pendiente y sobre espacios residuales, protegidos o reservados para otros usos, a modo de expansión «hormiga», empleando los recursos, conocimientos y redes adquiridas en los barrios fundados durante los noventa. En el segundo caso, se obtienen presionando el orden legal relativo al suelo agrícola del borde urbano o sobre áreas de reserva ecológica (*Perú Hoy, Ajustes al modelo económico: La promesa de la inclusión*, 2011).



Empresa inmobiliaria vende lotes para viviendas en áreas agrícolas.

Las habitantes de los sectores populares que no pueden acceder al sistema de crédito formal, que no poseen los bienes e ingresos que les permitan comprar una vivienda, tienen como única alternativa para acceder al suelo y defender su derecho a un lugar donde habitar, la toma de tierras, a través de la modalidad de invasión. Las ocupaciones de suelo de propiedad pública o privada tienen por causa principal la inexistencia de políticas de acceso al suelo y vivienda para los sectores populares, que en la mayoría de casos están dispuestos a pagar por el valor del suelo.

De hecho, la ocupación y vivencia en los barrios populares significa una inversión que se va dando a lo largo de los años de ocupación, pagando servicios caros por la distancia entre el centro y la periferia de la ciudad, donde usualmente ocupan. Durante los años setenta y ochenta, las organizaciones vecinales de carácter territorial demandaron al Estado la atención y la solución de la ausencia de educa-

características los distinguen de aquellos formados entre la década del cincuenta y fines de los ochenta. Véase: Barreda y Ramírez-Corzo, 2004.



ción, transporte y servicios, demandas que significaron luchas y enfrentamientos con sectores del Estado que habían orientado las nuevas ocupaciones hacia los bordes de la ciudad central. La vivienda fue un tema del que se encargaron las propias familias mediante la autoconstrucción de sus casas, barrios y parte importante de la ciudad.

Durante la década de los noventa, las políticas neoliberales y el populismo (que venía desde de los años ochenta) quebraron las organizaciones de pobladores y los mecanismos de representación social, sumado a ello un contexto de guerra interna y represión de las instancias populares de coordinación, en caso que no fueran cooptadas por el gobierno de turno.

En la actualidad hay esfuerzos de reorganización y movilización de los sectores populares que no necesariamente se caracterizan por las reivindicaciones urbanas; son manifestaciones temáticas y esporádicas, que una vez que alcanzan su objetivo o demanda, se desvanecen y no dan pie a procesos de agregación de intereses y plataformas de organización y representación mayor.



Las movilizaciones han sido herramientas para exigir al Estado el cumplimiento de derechos para con los habitantes de los sectores populares.

### **Mecanismos y propuestas para acceder al suelo**

El Congreso de la República del Perú aprobó este año por Decreto Supremo, el Programa «Generación de Suelo Urbano». A poco más de año y medio de haber asumido la gestión el nuevo gobierno, el avance en las políticas de acceso a suelo y vivienda para sectores populares se da de manera lenta y priorizando claramente la inversión en vivienda nueva para los sectores medios.

Los medios de comunicación han difundido que el Estado habilitará unas 570.000 hectáreas eriazas, a nivel nacional, para el desarrollo de viviendas sociales mediante el programa de «Generación de Suelo Urbano». Pero representantes del gobierno han expresado que la idea es que los terrenos eriazos o inhabitados, antes que sean invadidos, se subasten al sector privado, que se encargará de la construcción de las nuevas viviendas. Ya no quieren que el país «crezca por invasión, sino por inversión», con la perspectiva que el crecimiento urbanístico de Lima se realice de dos formas: la primera, haciendo un desarrollo vertical en la zona céntrica de la ciudad, y la segunda, a través del desarrollo habitacional en la periferia.<sup>6</sup>

La Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI) realizó en 2011 en el Perú el taller internacional «Políticas para la Generación de Suelo Urbano para la Vivienda de Interés Social», teniendo como principales recomendaciones: a) establecer la visión de ciudades sustentables; b) articular al sector público y privado; c) políticas para la Generación de Suelo Urbano para Vivienda de Interés Social; d) simplificación administrativa; e) incentivos para la oferta y la demanda, y f) establecer metas habitacionales de largo plazo.

Para contemplar esas recomendaciones, en el escenario actual, frente al modo en que se ha venido produciendo la ciudad en el país, a través de las tomas de tierras mediante invasión, se hace necesario pensar una política integral y articuladora que permita diseñar y llevar a la práctica una propuesta de política urbana que posibilite el acceso legal y ordenado al suelo urbano; que formalice la tenencia informal o precaria a través de la titulación, y que otorgue la titularidad y la seguridad jurídica de permanencia. Por otro lado, buscar el acceso a una vivienda digna por medio de un crédito para la construcción de viviendas progresivas y con apoyo de una asistencia técnica que permita que cada vivienda sea expresión de las necesidades y usos de sus habitantes, sin olvidar la provisión de servicios y acceso a oportunidades de participación y planificación del barrio y la ciudad.

6 RPP, <[http://www.rpp.com.pe/2012-06-12-habilitaran-570-00-hectareas-para-viviendas-sociales-en-todo-el-peru-noticia\\_491459.html](http://www.rpp.com.pe/2012-06-12-habilitaran-570-00-hectareas-para-viviendas-sociales-en-todo-el-peru-noticia_491459.html)>.

## Referencias

- Barreda, José y Ramírez-Corzo, Daniel, «Lima: Consolidación y expansión de una ciudad popular», en *Perú Hoy. Las ciudades en el Perú*. Lima, desco, 2004.
- Calderón, Julio, *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*, Lincoln Institute of Land Policy, Lima, 2006.
- «La ciudad neoliberal: Nuevas urbanizaciones en Lima Sur» en *Perú Hoy, Ajustes al modelo económico: La promesa de la inclusión*, desco. Lima, 2011.
- Riofrío, Gustavo, *Producir la ciudad (Popular) de los 90: Entre el mercado y el Estado*, desco, Lima, 1991.

## Nicaragua



Los movimientos populares nicaragüenses en lucha por suelo y vivienda



# Un camino abierto a base de participación

*Osman Guadamuz Madriz*<sup>1,2</sup>

## Introducción

Nicaragua es el país más extenso (territorialmente hablando) de Centroamérica, poseyendo una superficie de aproximadamente 130 mil km<sup>2</sup> para una población de 5.6 millones de habitantes (cifras de 2007).<sup>3</sup> Por lo tanto, a cada habitante de este país le correspondería una superficie de 23.280 m<sup>2</sup> de suelo. No obstante, la realidad es que en la mayor parte de los países latinoamericanos —y Nicaragua no es la excepción— una buena parte de la población no posee un espacio de suelo donde construir su vivienda o para producir.

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDESA), entre 2006 y 2007, el 39,1% de la población presenta problemas en cuanto a la temática de suelo se refiere, ya sea en la tenencia (25,9%) o por limitantes para acceder a suelo urbano con la finalidad de construir una vivienda (13,2%); esto, sin involucrar a aquellas familias que se encuentran en situación de hacinamiento.

Según el Plan Nacional de Vivienda 2005-2025, elaborado por el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR), que es el órgano rector del sector vivienda en Nicaragua, en 2005 existían 385.655 unidades habitacionales que presentaban problemas de tenencia de tierra y 584.971 que presentaban problemas de hacinamiento, en total 970.626 viviendas con problemáticas diversas.

- 1 Nicaragüense, Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana de Nicaragua en 2010, con mención en Derecho Económico. Trabajó para el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de 2008 a 2009. Posteriormente fue Asesor Legal de la Asociación Red Nacional de Defensa de los Consumidores, donde trabajó en la organización y legalización de cooperativas de consumo en los barrios marginales de Managua (2010). Desarrolló una consultoría en 2011 para el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) sobre «Fortalecimiento del Sector de Cooperativas de Vivienda». En mayo 2012 asume el cargo de Responsable del Departamento de Cooperativas de Vivienda del INVUR.
- 2 El autor agradece el apoyo de Mariel Castro Hueck, estudiante de filología y comunicación social, para la edición y corrección de este trabajo.
- 3 Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud (ENDESA) 2006-2007. Informe Final. Instituto Nicaragüense de Información y Desarrollo (INIDE).

## Los problemas de escasez y acceso al suelo urbano

El suelo urbano es un elemento esencial a la hora de elaborar cualquier política de vivienda. En Nicaragua existe una grave carencia de reservas territoriales para el crecimiento urbano, debido a problemas de tenencia de la tierra, atraso en la planeación urbana y dificultades en el acceso a servicios básicos como agua potable, energía eléctrica, alcantarillado sanitario y vialidad.

Según Martha Arévalo (1993) las políticas urbanas están constituidas por un conjunto de complejas acciones del Estado por medio de diferentes agentes o actores (ministerios, entes descentralizados, ONG, sector privado), considerando para la gestión, asignación, y ejecución de estas acciones la disponibilidad o utilización de recursos humanos, naturales, financieros o tecnológicos; todo con el fin de buscar o dar solución a los problemas relacionados con la organización territorial. Para desarrollar cualquier política urbana se debe tener en consideración la búsqueda de una solución integral al problema del suelo y la vivienda, el mejoramiento del entorno construido, y la dotación de servicios y equipamiento comunitario.

Nicaragua, como cualquier otro país de Latinoamérica, sufre la lucha interna entre el movimiento social y las políticas neoliberales, y en materia de vivienda ha adoptado políticas sociales urbanas que difieren del enfoque que debe tener un verdadero Estado Social Benefactor en pro del bienestar de sus ciudadanos llevando a cabo, en cambio, todas las acciones necesarias para no conseguir este fin. Estos hechos ocurren por varias razones: contradicciones que provoca el modelo de desarrollo capitalista con las propuestas generadas por los movimientos sociales; presencia determinante de las concepciones ideológico-políticas dominantes; diferencia de intereses entre gobierno y gobernados; errores y concepciones equivocadas por parte de los diseñadores de la política social, y efectos residuales de decisiones pasadas.

La política social urbana del Estado se ha dirigido a la regularización estratégica del suelo urbano, la promoción de amplias zonas para incorporar suelo urbano en las principales ciudades, y la oferta de lotes con servicios a cargo de las alcaldías municipales<sup>4</sup> y de algunas ONG que desarrollan proyectos habitacionales mediante las siguientes premisas (Plan Nacional de Vivienda 2005-2025):

- la regularización de predios de grandes dimensiones que se consideren estratégicos o prioritarios para el desarrollo urbano, para que de esta forma se

4 «Alcaldía» es la denominación que se le da en Nicaragua al Gobierno Local en un Municipio; está conformada por el Alcalde, como administrador del Gobierno Local, y los Concejos Municipales, como el órgano legislativo y representativo de la localidad.

frene el incremento de los problemas de tenencia, en el marco de los planes correspondientes;

- la urbanización de zonas de desarrollo urbano prioritario y de desarrollo urbano concertado, donde se establezca un plan maestro de introducción de los servicios básicos y vialidad;
- incorporar planes de vivienda dentro de los programas y planes de desarrollo urbano municipales;
- eliminar de forma progresiva la *letrificación*, impulsando la implementación de sistemas de aguas residuales;
- que los ejidos y terrenos de carácter comunal que son propiedad de la municipalidad, pasen a ser otorgados a la población para reducir la demanda de suelo.

Hay que tener en consideración algunas medidas que ha tomado el Estado con relación a la política social-urbana, que lo hacen pasar, de ser un Estado facilitador u observador, a ser un Estado Benefactor en proceso de desarrollo; esto, partiendo desde un enfoque normativo (lo que el Estado tendría que hacer para mejorar el bienestar de su población) y un enfoque positivo (lo que el Estado efectivamente hace). Un ejemplo de esta política es la aprobación y entrada en vigencia de la Ley 677, «Ley Especial para el Fomento de la Construcción de Vivienda y de Acceso a la Vivienda de Interés Social» conocida popularmente como «*La Ley de Vivienda*», donde se contemplan figuras como la creación de un Banco Nacional de Tierras Urbanizables; el acceso al suelo de uso habitacional urbano y rural, y el otorgamiento de terrenos a los agentes productores de vivienda —dentro de ellos las cooperativas de vivienda—.

Pero junto a estas políticas sociales territoriales, también se tiene que tomar en cuenta la legislación que rige el acceso al suelo urbano, y como primer aspecto reflexionar sobre el tema de las competencias en materia de suelo. Según las leyes 40 («Ley de Municipios») y 261 («Ley de reformas e incorporaciones a la Ley 40»),<sup>5</sup> las Alcaldías o Gobiernos Locales son los órganos que rigen los procesos de planificación, normación y control del uso del suelo y del desarrollo urbano, suburbano y rural en los municipios; convirtiéndose en actores principales al momento de elaborar cualquier estrategia con relación al suelo urbano. A su vez, la Ley 677 estipula que las alcaldías deben coordinarse con el Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR) con respecto a los planes y programas de vivienda que se desarrollen en el municipio.

5 Ley 261, Ley de reformas e incorporaciones a la Ley 40, «Ley de Municipios». Publicada en la *Gaceta*, diario oficial de Nicaragua, n.º 162, el 26 de agosto de 1997.



En estos últimos años se han ejecutado proyectos habitacionales que, por falta de recursos humanos, financieros o tecnológicos, se elaboran en base a estrategias de corto o mediano plazo y que a lo largo del tiempo generan toda una serie de problemas con respecto al acceso al suelo urbano. Enfocándonos en la realidad nicaragüense, el ejemplo más claro de esto se da cuando las alcaldías otorgan permisos para la construcción sin tomar en consideración estudios de vialidad o que el predio cuente con la mínima capacidad para la introducción de infraestructura para servicios básicos.

Con respecto al uso o destino del suelo propiedad de las alcaldías o gobiernos municipales las leyes 40 y 261, establecen dos tipos de propiedad:

- la *propiedad comunal* (bienes comunales, ejidos, entre otros de uso público; pueden ser objeto de arriendo pero no de enajenación);
- la *propiedad municipal* (bienes propios de la municipalidad, que no son de uso público o comunal y que se administran como propiedad privada).

El suelo que se encuentre bajo la figura de propiedad comunal no puede —mientras se mantenga bajo esta figura— adjudicársele a un tercero. En este caso, el Consejo Municipal, quien es la máxima autoridad en la localidad, deberá cambiar la utilización de ese suelo a fin de que se designe como propiedad municipal y cuyo destino sea la construcción de unidades habitacionales. Una vez que el Consejo Municipal determine el destino del suelo para el desarrollo de proyectos de vivienda, la Ley 677 establece la no alteración o mutación de dicho fin por el de alguna otra actividad económica que desarrolle la alcaldía, ya que su función deberá ser estrictamente habitacional. Esto genera dudas y vacilaciones sobre determinar si un lote en dominio de la alcaldía es destinado o no para construcción de viviendas, lo que provoca una debilidad al momento de establecer las políticas sociales de suelo urbano y los planes de expansión municipal; al no catalogar de forma concreta cuáles suelos son para vivienda y cuáles no.

La adquisición de predios de grandes dimensiones que se consideren estratégicos o prioritarios para el desarrollo urbano es un elemento indiscutible al momento de desarrollar una política social territorial; pero para ello debe tomarse en consideración los recursos financieros con que cuenta la municipalidad, para comprar o adjudicarse tales predios. Ante la falta de recursos económicos, los gobiernos municipales, en aras de brindar un solución a la demanda de vivienda, dejan la construcción de viviendas sociales (en Nicaragua denominadas «viviendas de interés social») en manos del sector privado, que por cuestiones de manejo de recursos y reducción de costos, construyen en muchas ocasiones en espacios alejados del sector urbano del municipio, ya que conseguir lotes dentro de esa

demarcación elevaría el costo del proyecto y por ende el valor final de la vivienda. De esta forma se crean ciudadelas o zonas urbanas satélites sin ningún tipo de orden o planeación en cuanto a la extensión del municipio.

Asimismo, la mayor parte de los lotes urbanizables que se encuentran en el sector urbano o suburbano del municipio están bajo el dominio de particulares, lo que obliga en cierta medida a que la alcaldía entre al juego de la especulación del valor del suelo. Lo que nuevamente inclina a la municipalidad a dejar que el sector privado adquiera dichos predios y construya viviendas que no son de carácter social, sino destinadas a un sector que posee un ingreso superior a los 700 dólares mensuales; estos lotes son básicamente adquiridos con crédito hipotecario y sus compradores aspiran a viviendas cuyo valor de mercado oscila entre los 15 mil y 60 mil dólares, o más en algunos casos. Por todo esto, dichas viviendas están dirigidas apenas al 5,8% (Plan Nacional de Vivienda 2005-2025) de la población global que demanda una solución habitacional.

Otra forma de adquirir suelo es mediante la utilización de la figura de la *expropiación* o la *declaración por motivos de utilidad pública*; en estos casos la municipalidad debe contar con los recursos suficientes para compensar la expropiación de los bienes y además, el bien obtenido bajo la denominación de utilidad pública, pasa a ser de carácter comunal o público, lo que imposibilita el uso de ese suelo para fines de vivienda (a menos que el Consejo Municipal cambie el propósito para el que se obtuvo dicho inmueble, agregándole el adjetivo de «interés social», lo cual posibilita la enajenación a sectores que necesiten del inmueble). Recaemos entonces en el problema planteado anteriormente sobre el destino del suelo para uso habitacional y sobre políticas sociales de suelo urbano y planes de expansión municipal, además del tema de la insuficiencia de recursos para compensar la adjudicación del inmueble como propiedad pública de la municipalidad.

Por lo tanto, para la adecuada utilización de ambas figuras se debe elaborar y aprobar un proyecto integral que permita la eficiencia en la utilización de los recursos financieros y la aplicación de una política de asistencia social urbana, es decir, estrategias orientadas de manera genérica a los sectores de bajos ingresos, que abarquen programas de dotación de suelo; servicios básicos; equipamiento comunitario; materiales de construcción, y regularización de la tierra. En conclusión, se debe crear una muy buena coordinación entre la municipalidad como órgano de planificación, normación y control del uso del suelo, y el INVUR como órgano rector del sector vivienda y que por medio del Fondo Social de Vivienda (FOSOVI) se brinden recursos financieros (subsidios) para el desarrollo de proyectos habitacionales.

## **Crecimiento urbano y planificación de la ciudad**

En este apartado abordaremos tres cuestiones: la primera, con respecto al crecimiento desordenado de las ciudades o zonas urbanas en Nicaragua; la segunda, acerca de los procesos masivos de regularización de tierras, y la tercera, sobre los mercados informales e ilegales de suelo urbano.

Como la gran mayoría de los países a nivel mundial, Nicaragua vivió una etapa de emigración masiva de personas de la zona rural a la urbana —sobre todo a la zona del Pacífico y algunas otras de la parte central del país— a finales de los años sesenta y en la década de los setenta, producto de la industrialización de ciertas actividades agrícolas y de la caída del precio del café, que provocaron que millares de campesinos de la zona rural emigraran a la urbana en búsqueda de algún porvenir. Esto también ocurrió durante los años ochenta y noventa.

Estos movimientos de personas, que se dieron de manera masiva, provocaron que existiera en las ciudades de Nicaragua una gran cantidad de asentamientos precarios, y que posteriormente éstos dieran lugar a numerosos barrios marginales, que en muchas ocasiones carecen de la infraestructura básica para brindarle a la población las condiciones mínimas de desarrollo. Pero este problema no tiene relación sólo con el tema de las servicios básicos sino que muchos de esos tugurios se encuentran ubicados en zonas de riesgos, ya sea ambientales (ríos, laderas o pendientes) o estructurales (edificios viejos o dañados) y además con problemas de espacio para crear infraestructuras viales mínimas.

La solución ideal para estas familias que viven en zonas o barrios marginales sería reubicarlas en otros lugares que tengan las condiciones mínimas de hábitat; pero la práctica nos ha demostrado que ésta es una alternativa muy costosa —hablando en términos de recursos financieros— y que conlleva una planificación más compleja. Por lo tanto, la solución más utilizada es lo que se conoce como «mejoramiento de barrios».

Para 2005, existían en Nicaragua 1.155.000 viviendas que presentaban problemas de acceso a infraestructura básica como agua potable, energía eléctrica y alcantarillado sanitario, y llevar una solución a estas familias significa un costo aproximado de 1.340 millones de dólares; esto sin involucrar a las 970 mil familias con dificultades de acceso a suelo ya sea por problemas en la tenencia de la tierra o por falta de suelo para vivienda.

El Plan de Vivienda 2005-2025 apunta a la urbanización de zonas de desarrollo urbano prioritario y de desarrollo urbano concertado, donde se establezca un plan maes-

tro de introducción de los servicios básicos y vialidad. Por lo tanto, nos enfrentamos al problema de garantizar las condiciones mínimas de infraestructura de servicios, tanto en los barrios marginales que serán objeto de planes de mejoramiento barrial, como en los predios destinados para construcción de viviendas sociales.

Esto también genera otra situación muy común, que es la problemática de la tenencia de la tierra. En el 2005 existían 385.655 viviendas que presentaban problemas de este tipo, tanto en la zona urbana como en la rural. En la actualidad el gobierno desarrolla planes masivos de titulación en todo el país, así como el mejoramiento del sistema de Registros Públicos para que brinde seguridad jurídica y facilite el acceso a cualquier persona para el registro de la propiedad.

Los programas de regularización han surgido a partir de la existencia de la irregularidad, ilegalidad o informalidad en las formas de ocupación del suelo y de construcción del hábitat urbano (Clichevsky, 2003). Si bien algunos de los países de la región implementaban programas de regularización desde hace décadas, la Conferencia HABITAT II, de 1996, donde se definió la Seguridad de la Tenencia como una de las dos políticas básicas a desarrollar a nivel mundial, ha tenido gran repercusión en los distintos países y se han comenzado programas de regularización, en el caso particular de Nicaragua, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

### **La lucha por el acceso a suelo y el derecho a la ciudad**

La Asociación Centro de Promoción del Desarrollo Local y Superación de la Pobreza (CEPRODEL), apoyada por el Centro Cooperativo Sueco (SCC), promueve desde 2004 el desarrollo del modelo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua en Nicaragua, con el fin de encontrar una solución viable a los problemas señalados. El programa se basa en la implementación de la experiencia uruguaya con cooperativas de vivienda, como una forma de encontrar solución al déficit habitacional, sobre todo para el sector que presenta un ingreso de entre 58 y 700 dólares mensuales, teniendo como objetivos fundamentales:

- el acceso a suelo urbano;
- el subsidio por parte del Estado;
- el crédito estatal, con una tasa de interés baja (préstamos en dólares a un interés no superior del 8% anual).

La Red de la Vivienda de Nicaragua —de la cual forma parte CEPRODEL— formada a través del Dr. Gustavo Porras, introdujo un proyecto de Ley de Vivienda Digna en el año 2008, que fue apoyado por el Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN) con la presentación el 12 de junio de 2008 de 43 mil firmas y, de igual forma,

el Gobierno de Unidad y Reconciliación Nacional presentó una propuesta de Ley de Vivienda con el ánimo de dar una respuesta estructural a la problemática habitacional. De estos dos proyectos se elaboró una propuesta consensuada que se aprobó en el año 2009 con el nombre de «*Ley Especial para el Fomento de la Construcción de Viviendas y Acceso a la Vivienda de Interés Social*», Ley 677»<sup>6</sup> y su Reglamento, Decreto 50-2009.<sup>7</sup>

Una vez aprobada y entrada en vigor esta ley, el MCN en conjunto con CEPRODEL, han tratado de adaptar el modelo uruguayo a la realidad nicaragüense. Primeramente, por parte del MCN se ha organizado de forma masiva a personas miembros de las cooperativas de vivienda; esto ha provocado un auge en la creación de las mismas, y hasta la fecha se han contabilizado alrededor de 250 grupos de cooperativas, entre legalizadas y en proceso de obtención de la personería jurídica.

La ley contempla figuras como la creación de un Banco Nacional de Tierras Urbanizables que está a cargo del INVUR y que está compuesto por aquellos inmuebles que pertenecen o se adquieren por medio de compra, permuta, declaración de utilidad pública, donaciones o legados por el INVUR. Asimismo los bienes inmuebles propiedad del Estado, Gobiernos Regionales o «Locales» sin un destino específico y que sean aptos para la construcción de viviendas de interés social le son trasladados al INVUR.

La creación del Banco Nacional de Tierras es un gran logro; sin embargo, la Ley no manda a las alcaldías o gobiernos locales a poner a disposición del INVUR los terrenos que posean la condiciones para ser urbanizables o los que son aptos para la construcción de viviendas. Además, las leyes 40 y 261, «Ley de Municipios», establecen que las alcaldías son autónomas e independientes del Gobierno Central, lo que limita el actuar del INVUR para captar recursos de estas entidades, que son las que más poseen predios urbanizables; ya que no están obligadas a ceder suelo urbano al INVUR.

### **El banco de tierras municipal como política social territorial**

Es importante destacar el estrecho vínculo que existía entre la Central de Cooperativas de Vivienda de Nicaragua (CENCOVICOD R.L) y la alcaldía de León durante la administración del Comandante Manuel Calderón (enero 2009-enero 2012), ya que fue en este espacio —en marzo de 2011— que la municipalidad

6 Ley aprobada por la Asamblea Nacional el 11 de marzo del año 2009 y publicada en la *Gaceta* n.º 80 y 81, los días 4 y 5 de mayo del mismo año 2009.

7 Norma Jurídica aprobada el 6 de julio del año 2009 y publicada en la *Gaceta* n.º 140 y 141 del 28 y 29 de julio de 2009.

adjudicó predios urbanizables a siete Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua con un total de 166 asociados, del cual el 80% son mujeres,<sup>8</sup> desarrollando de esta forma una política de tierras a favor de las cooperativas de vivienda. Esto fue sin duda un gran paso a favor del movimiento cooperativo, complementado porque la alcaldía de León no sólo adjudicó tierras a los cooperativistas, sino que a finales del 2011 se logró la construcción de 18 viviendas de interés social con su apoyo a beneficio de la Cooperativa de Vivienda Los Volcanes.

No obstante, esto nació de la voluntad política de la administración del Comandante Calderón y no como una política permanente, ya que sólo se resolvió la adjudicación de lotes por parte de la alcaldía a las cooperativas, sin que se creara una cartera de tierras urbanizables, que tuviese como objetivo el acceso a suelo urbano para los sectores sociales. Hizo falta que dicha iniciativa se extrapolara a una política municipal, mediante la instrumentación de un banco de tierras con la aprobación de una norma que lo reglamentase y la dotación de presupuesto para la adquisición de lotes.

Ante la falta de efectividad de la Ley 677 y de voluntad política en algunos casos, para acceder a suelo urbano, el MCN, la CENCOVICOD y el CEPRODEL realizaron la propuesta de crear Bancos de Tierras Urbanizables a nivel de las municipalidades, basándose en los acuerdos establecidos en el Tercer Congreso del Movimiento Cooperativo de Vivienda (2011), donde se reunieron las instituciones anteriormente mencionadas y representantes de diferentes cooperativas de vivienda de todo el país.

En dicho congreso se llegó al planteamiento de buscar, mediante mecanismos legales y políticos, un financiamiento estatal para el acceso al suelo urbanizable de las cooperativas. En consecuencia, el MCN, la CENCOVICOD y el CEPRODEL, con apoyo del Centro Cooperativo Sueco, propusieron en su tercer congreso nacional de vivienda, realizado en Estelí, la creación de los Bancos Municipales de Tierras, como alternativa al Banco Nacional de Tierra que establece la Ley 677, y como una forma de brindar una respuesta más certera y expedita a las cooperativas de vivienda, ya que solamente los Gobiernos Municipales saben las necesidades de sus municipios y de sus pobladores.

La norma jurídica a utilizar para la aprobación del Banco Municipal de Tierras es la Ordenanza Municipal, la cual es dictada y aprobada por el Concejo Municipal según lo establecido en el art. 28 numeral 4) de la Ley 40, Ley de Municipios y

8 Véase el portal virtual del SCC. *Noticias de Nicaragua*. «El Cooperativismo de Vivienda Ruge en León». 8/4/2011. <<http://www.sccportal.org/Paises/Nicaragua.aspx?M=News&PID=1612&NewsID=4341>>.

Ley 261, Ley de Reformas y Adiciones a la Ley 40.<sup>9</sup> En la propuesta de ordenanza municipal elaborada por el Movimiento Comunal se plantea lo siguiente:

- crear una Comisión Municipal de Vivienda, formada por tres representantes del Estado (el Alcalde, un Concejal y un representante de la institución, órgano y/u organismo estatal que preste servicios vinculados al sector vivienda en el municipio)<sup>10</sup> y cuatro representantes de la sociedad civil (un representante de las cámaras o asociaciones de entidades empresariales que operan en el sector, un miembro de la Sociedad Civil, un representante de organizaciones comunitarias y un representante de comunidades indígenas si las hubiere);
- la creación de un Fondo Municipal para desarrollar el sector vivienda, destinado a captar, administrar y facilitar recursos financieros a los productores de vivienda para el fomento de desarrollos habitacionales dirigidos a la población de menores ingresos del municipio;
- un Plan Municipal de Vivienda, que se debería aprobar antes de iniciar el año, que contemplaría todas las acciones a realizar por los productores de viviendas en el municipio, especificando el segmento de la demanda habitacional a atender y señalando el aporte que la municipalidad brindaría a la producción de vivienda de familias de bajos ingresos. Este elemento contradice lo establecido en el art. 51 y siguientes de la Ley 677, ya que es facultad exclusiva de la Ventanilla Única del INVUR el aprobar o rechazar los programas o proyectos que realizan los agentes productores de vivienda;
- creación del Banco de Tierras Municipales como instrumento de fomento para el desarrollo habitacional, que coadyuve con los productores de vivienda en el municipio, facilitando a precios razonables, las tierras urbanas y urbanizables necesarias para impulsar proyectos de impacto, dirigidos a familias que carezcan de terreno y vivienda;
- negociación con lotificadores, desarrolladores inmobiliarios y productores de Vivienda, gestionado, negociando y estableciendo contratos para desarrollar proyectos habitacionales;
- uso del suelo urbano y rural apto para construcción de viviendas que sean propiedad del Municipio.

Posteriormente, con la visita del compañero ingeniero Benjamín Nahoum, asesor técnico de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

9 Decreto 4-98, Reglamento de Organización y Funcionamiento Municipal; publicado en la *Gaceta* n.º 44, del 2 de marzo de 1990. Decreto 52-2007, Reglamento a la Ley 40 y 261, Ley de Municipios; publicado en la *Gaceta* n.º 171 del 8 de septiembre de 1997.

10 En base a la Ley 428, Ley Orgánica del INVUR, éste es la única instancia gubernamental rectora del sector vivienda. Por ende no existe ninguna otra institución del Estado que tenga autoridad para regular el tema de vivienda. Asimismo según el art. 7 de la misma ley, se establece como obligación que ninguna institución o ente del Estado podrá dedicarse a programas de vivienda sin la planificación y coordinación del INVUR.

(FUCVAM) en noviembre de 2011, para analizar la propuesta, se cambió algo el esquema al que iba dirigida la propuesta de ordenanza municipal que se iba a presentar a los Concejos Municipales, dando como resultado un nuevo instrumento en ciertos aspectos similar al Decreto 24.654, de la Junta Departamental de Montevideo, decreto creador de la Cartera de Tierras de la Intendencia de Montevideo, Uruguay.

Por lo tanto, se elaboró una propuesta un poco más completa, que no sólo contenía los aspectos anteriormente mencionados, sino que ahora se adicionaron otros como:

- finalidad del banco municipal de tierras;
- condiciones para optar al banco —estableciendo de manera específica que sólo pueden optar las entidades que desarrollen proyectos sociales—;
- criterios para la determinación de terrenos aptos para la urbanización;
- criterios y procedimientos para la adjudicación de lotes urbanizables;
- formas de obtención de terrenos por parte del banco;
- formas de financiamiento para la adquisición de nuevos predios.

Hasta septiembre de 2012, tres municipalidades en Nicaragua han aprobado la Ordenanza creadora del Banco Municipal de Tierras (Granada, Santo Domingo y Villa Sandino) y se ha presentado o está en discusión la propuesta en ocho municipios del país, incluyendo la capital.

### **Algunas conclusiones**

De todo lo dicho surgen algunas conclusiones importantes, que expondremos a continuación.

- Para desarrollar cualquier política social territorial, es un imperativo la participación de la comunidad en programas y planes de desarrollo urbano. Nadie más que la comunidad sabe lo que se necesita y qué es lo que se debe priorizar. Involucrarla, por lo tanto, no es sólo temática ideológica o social, sino que también es un tema de recursos financieros. En efecto, la comunidad puede, por ejemplo, aportar la mano de obra para la ejecución de programas de dotación de servicios básicos en barrios marginales o determinar cuáles son los programas que deben priorizarse.
- Es fundamental utilizar nuevas formas de legalización de la tenencia del suelo, más adecuadas, que no se limiten a la propiedad individual: por ejemplo, el modelo de la propiedad colectiva. Actualmente el INVUR aprobó en diciembre de 2009, el Reglamento de Cooperativas de Vivienda para la construcción de viviendas de interés social, donde se reconoce y se establecen pautas para la propiedad colectiva en las cooperativas de vivienda. Sin embargo, esta modalidad de igual forma tiene que ser reconocida por las alcaldías en el país.



- Es necesario destacar la importancia de la propuesta de ordenanza municipal como un marco jurídico específico de participación popular en todos los niveles, a través de instancias claras y democráticas, ya que en la misma se propone la creación de un Concejo Municipal de Vivienda, donde interactúan representantes del gobierno local y delegados del gobierno central, con miembros de la comunidad y de los movimientos sociales que luchan por el acceso al suelo urbano y el derecho a la ciudad, permitiendo que la población posea una incidencia efectiva en la definición de políticas, en la toma de decisiones, en el control de los recursos y de los registros públicos de propiedad y los catastros, y en la ejecución de los programas.
- Los bancos de tierras —ya sea a nivel nacional o municipal— son una herramienta efectiva de regulación del mercado especulativo de tierras y su actuación permite una planificación controlada de la expansión territorial del municipio, además de no desgastar los recursos económicos de las alcaldías, sino que permite la consecución de nuevos recursos a favor de la cartera de tierras y el incremento del patrimonio de las municipalidades por la recaudación tributaria por impuestos prediales (en Nicaragua, Impuesto de Bienes Inmuebles) sobre las nuevas viviendas construidas.
- Un elemento que se debe incorporar, tanto en la Ley 677 como en la propuesta elaborada por el MCN, la CENCOVICOD y el CEPRODEL, es el traspaso al Banco de Tierras de inmuebles estatales ociosos, para su utilización en programas de hábitat popular. Y en el caso específico de la Ley 677, la implementación de políticas tributarias fuertes, como el pago de impuestos progresivos, que desestimen el abandono de tierras y que eviten su vacancia; este recurso debe destinarse específicamente a la vivienda de interés social.

## Referencias

- Arévalo, Martha, «Ajuste Estructural y Mecanismos Compensatorios en Política Social Urbana. Los Casos de Bolivia y México», 1987-1993, Tesis para optar al Grado de Maestría en Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, DF, 1993.
- Clichevsky, Nora, «Pobreza y acceso al suelo urbano: Las políticas de regularización en América Latina». Curso Pobreza y Precariedad Urbana: Estrategias y Programas para Centroamérica y el Caribe, Antigua, Guatemala, 1 al 5 de septiembre, 2003, CEPAL-AECI.
- Plan Nacional de Vivienda 2005-2025, Instituto de la Vivienda Urbana y Rural (INVUR). Managua, 2005.

# Honduras



Movilización del COHVISOL



# De las «encomiendas» al mercado. Quinientos años de desigualdad

*Luis Enrique Trundle Fagoth*<sup>1</sup>

## **Aquellos dorados tiempos...**

*Ciertamente que hubo algo muy valioso  
aquí donde la aurora  
quema su lanza inútilmente bella.*

Roberto Sosa, poeta hondureño

Como bien sabemos, antes del descubrimiento y la colonización de nuestros países la tierra era patrimonio colectivo de nuestras comunidades aborígenes. Dicho régimen desapareció al surgir el capitalismo como sistema económico en la Europa del siglo XVI y ser traído a nuestro continente por los conquistadores españoles. La desaparición de la propiedad colectiva se inició a través de la figura de «encomiendas», que consistían en extensiones de tierra que se adjudicaban con carácter de premio a los colonizadores, en las cuales se les concedía dominio no sólo sobre la tierra sino también sobre la población residente, en un esquema de carácter propiamente esclavista. Estas adjudicaciones se dieron cuando todavía el imperio español sostenía que nuestros indígenas no eran seres humanos y por tanto no tenían el razonamiento adecuado para responder por sus actos, argumento que se tomó como base para «encomendárselos» a españoles.

Con esa lógica, cada adjudicación representaba para el «encomendero» la responsabilidad de dar «protección, educación y evangelización» a nuestros «indios», lo que en buen romance significaba inculcarles a sangre y fuego la religión monoteísta de los conquistadores y educarlos en «nuevos hábitos y buenas costumbres».

Así las cosas, los primeros propietarios de tierras que aparecieron en nuestra Latinoamérica fueron los colonizadores españoles y luego sus descendientes, incluidos los criollos nacidos ya en este «nuevo mundo». Los procesos de independencia que se dieron en el siglo XIX simplemente heredaron y mantuvieron la

<sup>1</sup> Economista hondureño. Diplomado en Desarrollo Social. Consultor y ejecutivo de programas y proyectos de vivienda popular durante los últimos 26 años, exdirigente estudiantil y del magisterio hondureño.

propiedad privada, la cual se consolidó con la creación de los sistemas registrales. Esta medida imprimió sello de garantía e institucionalizó definitivamente la repartición de la tierra entre unos cuantos.

Justo es decir que en las iniciativas de fundación de nuestros pueblos durante la fase de colonización se tuvo el cuidado de asignar tierras de uso colectivo bajo la denominación de *ejidos* o salidas hacia tierras de pastoreo y labranza de uso común, como también en algunos casos se extendieron títulos para reservaciones indígenas. Sin embargo, esto no mermó en nada la imposición de la propiedad privada ni el hecho principal de a quiénes estaba reservado ser propietarios.

### **Pero estamos en el mundo de hoy...**

*Reconozco esta hora.  
Es esa que solía llegar enmascarada  
entre los pliegues de otras horas.*  
Olga Orozco, poeta argentina

Así, sumergiéndonos cada vez más en el régimen de propiedad privada, llegamos hasta nuestro tiempo, en que la misma ha alcanzado categoría sacrosanta. Eso abarca hasta la fase actual de «capitalismo salvaje», donde la concentración de la riqueza llega a niveles ignominiosos y en que la tierra es elemento fundamental de acaparamiento.

En este contexto, el tema se ha convertido en uno de los problemas más agobiantes de la actualidad, dado que a los asuntos del suelo y de la vivienda se les ha quitado toda connotación social y se ha estatuido que los mismos deben ser valorados como meras mercancías. Estando la tierra concentrada en unos pocos, la fijación de los costos de la misma se hace de manera especulativa y por eso, a estas alturas del juego, los valores del suelo llegan a niveles estratosféricos. Eso dificulta a las familias, pero también al Estado y a los grupos organizados, adquirir tierra vía compra-venta para proyectos habitacionales de interés social.

Ciertamente que en la lucha por la vivienda el referente del suelo no es el único a tomar en cuenta, pero no hay duda de que el mismo resulta insoslayable. Una buena legislación, una institucionalidad apropiada y una forma efectiva de financiación en materia de vivienda, redondean su validez sólo si van acompañadas de una solución consecuente para el tema de la tierra.

Es claro, además, que la atención del aspecto suelo tiene una importancia de primer orden como instrumento decisivo para enfrentar el problema habitacional. Una expresión ya tomada como consigna por toda Latinoamérica entre los luchadores sociales por el derecho a la vivienda, da su razón de ser: «No somos peces para vivir en el agua; no somos aves para vivir en el aire, somos seres humanos que vivimos en la tierra»; por tanto, necesitamos la tierra para la vivienda. Con esta hermosa frase, que parafrasea el pensamiento del dirigente campesino nicaragüense Bernardino Díaz Ochoa, sobre el derecho a la tierra para trabajarla,<sup>2</sup> queda fundamentada la esencialidad del suelo como componente intrínseco de cualquier planteamiento sobre el tema vivienda y hábitat.

En Honduras, la Ley de Reforma Agraria de 1962, y más todavía el Decreto 170 de 1974, generaron importantes resultados, con la creación de cooperativas agrícolas y empresas asociativas campesinas, que llegaron a ser propietarias colectivas de valiosas fincas productoras de banano, cítricos, palma africana, granos básicos, etcétera. Si bien en este caso la tierra se destinaba a propósitos productivos, llevaba aparejada la provisión de una parte para finalidades habitacionales, lo que abrió opciones favorables en diversas zonas rurales y en áreas peri-urbanas.

Abortados, años después, los mejores intentos de reforma agraria, el problema se ha agravado en proporción geométrica, por efecto de la aplicación de una Ley de Modernización del Sector Agrícola, que destruyó la propiedad colectiva de las tierras asignadas a las cooperativas agrícolas y empresas asociativas, y dio paso a la consolidación de latifundistas rurales y terratenientes urbanos que se han adueñado de todo.

Otro factor influyente en el problema del suelo es el proceso de urbanización del país, que se acelera a partir de los años ochenta y noventa, como parte del cual se desarrolla intensamente la producción comercial de vivienda, se impone la moda de instalar grandes complejos industriales maquiladores y la construcción de muelles<sup>3</sup> (dicho en forma castellanizada y con lenguaje popular); con ello, importantes áreas de las ciudades principales y secundarias de Honduras han sido acaparadas por grandes capitalistas nacionales y externos, con una finalidad eminentemente comercial. Eso hace que la disponibilidad de terrenos para proyectos habitacionales de tipo social se vea severamente disminuida y sea sumamente onerosa para la población de escasos recursos. Todo lo anterior se aúna a la debilidad especial

2 «No somos peces para vivir del mar, no somos aves para vivir del aire, somos hombres y vivimos de la tierra».

3 Nombre que se da a los *malls*, palabra inglesa usada para designar los centros comerciales de grandes superficies.

que crea en el país el hecho de que ni desde el poder institucional del Estado ni desde la base de la organización popular, ha habido nunca una propuesta-ensayo de reforma urbana.

En esas condiciones, desde hace algunas décadas, los campesinos en el área rural y los pobladores en las ciudades, han realizado importantes luchas por recuperar el derecho a la tierra. Es así como muchos grupos organizados ocuparon de hecho tierras rurales, principalmente a partir de los años setenta, mientras en las jurisdicciones urbanas las acciones de toma de tierras alcanzaron su mayor auge en los años ochenta, en procura de mitigar la necesidad de vivienda. Miles de familias hondureñas en las principales ciudades del país se han visto obligadas a ocupar tierras generalmente en forma desordenada, contribuyendo a un uso informal y a veces caótico del suelo. Luego, las alcaldías municipales y otras entidades de gobierno, han tenido que normativizar dichas situaciones, no siempre en forma técnicamente bien lograda y más bien de manera por demás costosa en lo económico y social.

Un aspecto crítico a agregar en la situación del país es el concerniente a las formas de propiedad, respecto al cual no hay opciones abiertas. El régimen jurídico-institucional hondureño es sumamente rígido, con una orientación claramente unidireccional hacia la propiedad privada individual.

Pero otro punto que sería injusto no mencionar en la lucha por el suelo y la vivienda es el que tiene que ver con la participación de las mujeres, la mayoría jefas de hogar y muchas de ellas verdaderas «Madres Coraje», que en ocasiones precedentes y más ahora en los proyectos de vivienda solidaria ejecutados y ejecutándose, han cumplido y siguen cumpliendo un papel realmente relevante.

Como conclusión de este apartado, vale reiterar que en el país siempre ha habido sustentos jurídicos que habilitan el derecho a la tierra, pero históricamente los gobiernos no se han interesado por promover el cumplimiento de ese derecho. Desde el viejo Código Civil de 1906, que estipulaba derechos de propiedad por vía de prescripción a ocupantes de hecho y establecía posibilidades de expropiación, pasando por diferentes leyes agrarias y llegando hasta las leyes de tipo municipal, las autoridades han tenido suficiente potestad para expropiar con propósitos de utilidad pública. Pero nunca ha habido la necesaria dosis de voluntad política para enfrentar el problema del suelo para vivienda.

## Una broma de mal gusto... el derecho de expropiación

*Vengo a reír con la primera broma,  
a sollozar con la primera pena,  
a entusiasmar me con cualquier noticia.*

Fernando Cazón, poeta ecuatoriano

La legislación hondureña, como la de casi todos los países latinoamericanos, contiene fundamentos para habilitar la expropiación de tierras por razones de utilidad pública, pero en la práctica éste ha sido un recurso ilusorio. Aparte de las inevitables expropiaciones para apertura de ejes viales, muy pocos casos se han dado en que esta alternativa se utilice para finalidades habitacionales, a pesar de haberse presentado diversas situaciones de interés público que han quedado insatisfechas porque no se cuenta con políticas públicas o porque no ha habido voluntad política para aplicar medidas de expropiación.

Se puede agregar que la marrullería política y las carencias económicas constituyen otra barrera para la realización de acciones expropiatorias. En el plano nacional, pero también en los municipios, nuestros políticos generalmente son parte de argollas cerradas de parientes, correligionarios o amigos que se protegen unos a otros por sobre cualesquiera consideraciones de tipo social o comunitario, lo que provoca siempre una ausencia crónica de voluntad política.

Por otro lado, los costos de indemnización como contraparte de una resolución expropiatoria, se establecen no conforme a valores catastrales, sino bajo el concepto de justiprecio, que en ocasiones viene a ser un artificio para propiciar pagos adaptados a precios de mercado en favor de compinches. Como el Estado y mayormente las alcaldías siempre están en crisis presupuestaria, las medidas de expropiación no se hacen efectivas o terminan siendo distorsionadas por componendas de interés particular.

Por si esto fuera poco, de presentarse discrepancias entre propietarios privados y entidades públicas en casos de expropiación, se pasa a la esfera de un litigio en que el sistema judicial, en general corrupto e ineficiente, pero siempre diligente para beneficiar a unos pocos, invariablemente falla a favor de quienes impugnan las resoluciones expropiatorias. Así las cosas, no hay por dónde pasar en materia de recuperaciones de tierras para proyectos de vivienda.

Visto el problema más globalmente, hay que decir que los rescoldos de oligarquía terrateniente que existen en el país, metidos bajo las faldas de la oligarquía financiera e industrial, que son el verdadero poder en Honduras, ejercen toda clase de



influencias en contra de las expropiaciones, defienden a capa y espada el derecho a la propiedad privada aun en las peores condiciones de ociosidad, y se oponen a todo intento de cambiar la situación.

Sin embargo, en los últimos años se ha puesto en vigor el Decreto Ley 82 del año 2004, que permite impulsar de manera expedita la regularización predial, con lo que se incorpora en la agenda hondureña el eslogan «país de propietarios» acuñado por los organismos financieros internacionales para toda la región. Esta iniciativa, que en principio es positiva, por cuanto legaliza la tenencia de la tierra para familias ocupantes, lamentablemente se centra en un enfoque que no va más allá de la pura juridicidad formal, escriturando decenas y decenas de asentamientos informales en una especie de *show* demagógico que sostiene que las familias pobres, ya con un título en sus manos, tendrán acceso a financiamiento para construir/mejorar sus viviendas o para costear opciones productivas, olvidando que los pobres no forman parte de la clientela bancaria.

Se oculta que la regularización jurídica debe ir acompañada por la producción de suelo urbanizado, acción que le toca impulsar al Estado, dado que en nuestro país es ingenuo esperar que lo haga la empresa privada, a quien lo único que le interesa es ganar, la mayoría de las veces con toda ínfula de voracidad. Es sabido que, muy al contrario, casi siempre los empresarios privados de la construcción lo que hacen es internalizar la inversión pública para maximizar su patrimonio: es decir, privatizar a su favor la plusvalía que produce la iniciativa pública en materia de infraestructura, sin retribuir cabalmente al Estado, ni por vía tributaria y ni siquiera mediante mecanismos de contribución por mejoras que en algunos casos se tienen, ya que fácilmente encuentran salidas evasivas.

Las tierras del Estado en instituciones como el Instituto Nacional Agrario (INA), el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANADESA) o las de las propias municipalidades con sus bienes ejidales, se han utilizado en mayor medida para traspasarlas amañadamente en favor de amigos o correligionarios de las autoridades de turno, llegando a una coyuntura actual donde los terrenos para proyectos de vivienda son mercancía de unos pocos. Igual ocurre con los terrenos que el Estado obtiene mediante sentencias judiciales o por dación en pago de sus deudores: más temprano que tarde tienen el mismo fin.

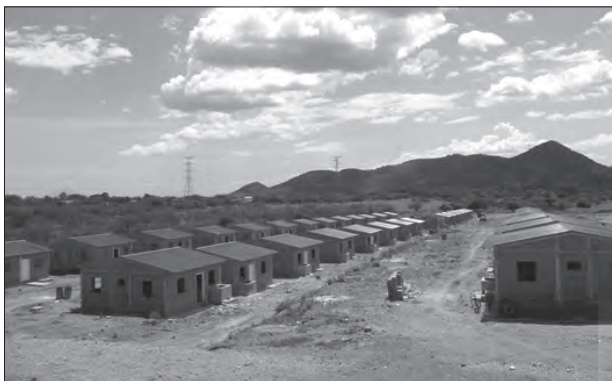
En torno a este punto vale señalar que la vieja ley de 1927 respecto al régimen municipal únicamente autorizaba adjudicar terrenos en dominio útil, pero mediante la nueva ley vigente desde 1991 las alcaldías fueron facultadas para otorgar

dominio pleno.<sup>4</sup> Esta buena intención pavimentó el camino hacia el infierno: se montó un andamiaje de privatización de ejidos que ha despojando a los municipios de sus reservas de suelo.

Pero el aspecto más irónico de la nueva Ley de Municipalidades es que en su Título VIII, art. 117, establece el derecho a expropiación forzosa por razones de utilidad pública; ahí se consagran 18 propósitos para expropiar, pero ninguno de ellos encaminado a resolver necesidades habitacionales por razón de interés público.

En ese contexto, casi siempre son los grupos meta de los proyectos de vivienda solidaria que organiza el COHVISOL<sup>5</sup> y las organizaciones integrantes de REDVISOL,<sup>6</sup> quienes han tenido que asumir la tarea de gestionar y obtener terrenos para sus proyectos. Salvo algunos pocos casos en que las municipalidades han sido proveedoras del suelo en condiciones favorables, la compra de tierras ha sido una carga sobre las espaldas de la población, lo que debe motivar a nuestros actores sociales a exigir del gobierno central y de los municipios la búsqueda de otras alternativas de adquisición.

Más grave es el hecho de que estas posibilidades de obtener suelo mediante operaciones de compra-venta muestran una tendencia a escasear debido a la mercantilización a ultranza de la tierra, lo que da a observar un panorama progresivamente negativo para los próximos años.



Primer Proyecto de Vivienda Solidaria en propiedad colectiva, construido en un terreno comprado previamente por la Cooperativa COVISANL.

- 4 El dominio *útil* faculta al disfrute del bien y sus utilidades. mientras que el dominio *pleno* otorga también el derecho de disponer del bien.
- 5 Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria: movimiento social que agrupa a centenares de organizaciones cooperativas, obreras, campesinas, de pobladores, de mujeres, grupos étnicos, etcétera, en pie de lucha por el derecho a la vivienda, para población empobrecida
- 6 Unión de Entidades Desarrolladoras de Vivienda Solidaria: básicamente organismos privados de desarrollo.

## Una cosa más... el derecho a la ciudad

*Las distancias apartan las ciudades,  
las ciudades destruyen las costumbres.*

José Alfredo Jiménez, cantautor mexicano

En Honduras, la definición de principios y fundamentos estratégicos del derecho a la ciudad, y los instrumentos concebidos para alcanzar la función social que ella debe cumplir en beneficio de todos sus habitantes, quedan reducidos a expresiones prácticamente teóricas, debido a que la degradación de nuestra democracia hace de este derecho una triste caricatura, por el manoseo de los procesos electorales y por el amañamiento de los procesos participativos que hacen los políticos al servicio de los poderes fácticos de tipo oligárquico que imperan en el país.

Las ciudades, como ámbito de realización de muchos de los derechos humanos, y los objetivos fijados para garantizar el derecho de la población a un lugar donde vivir con libertad y dignidad, muestran un perfil muy precario y antidemocrático. Los espacios institucionales de intervención de la sociedad civil organizada se manipulan descaradamente para apoyar intereses ajenos al bien común, especialmente después del golpe de Estado de 2009.

La función social de la ciudad, la tierra y la propiedad, están lejos de ser una realidad, ya que el acceso a los beneficios y oportunidades urbanas se presenta gravemente asimétrico para el universo de la población: abundante para los menos y total o altamente limitado para los más.

Un punto a señalar es que en vez de avanzar, se está dando una regresión de las condiciones para gozar las comodidades y beneficios de nuestras ciudades. En los principales centros urbanos hondureños se presentan distintos obstáculos que restringen el derecho a la ciudad. Se puede decir que las consideraciones conforme a las cuales se define toda una serie de medidas políticas, económicas y técnicas, cuya vigencia auspicia el disfrute de la ciudad, son válidas en nuestro medio de modo básicamente formal, pues existen causas concretas que escamotean (en términos reales) este derecho a las mayorías de la población. Como se ha dicho antes, muchos postulados del derecho a la ciudad existen en nuestro país como meras proposiciones teóricas, pero con poca o ninguna efectividad.

Circunscritos a la brevedad de este artículo, debemos darle toda su significación a un aspecto muy singular que sin duda reduce dramáticamente el derecho a la ciudad: considerando los países donde no hay un escenario de guerra, la estadística pone a Honduras como «el país más violento del mundo», a causa de la vorágine

de delincuencia común y crimen organizado que padecen nuestras comunidades. En este orden de cosas, muchos espacios y tiempos se van convirtiendo en prohibitivos del derecho a la ciudad. Cada vez hay más «zonas calientes» en nuestros núcleos urbanos en las que, principalmente a determinadas horas de la tarde y noche, permanecer o circular en ellas es un acto muy riesgoso.

O sea que, además de que no se cumplen las condiciones políticas, económicas y técnicas que brindan el derecho a la ciudad para la generalidad de la población, la degradación social de nuestro país en materia de criminalidad, se ha convertido en un factor muy grave que agudiza el problema. Grandes sectores de nuestras ciudades principales y secundarias han sido copados por el crimen organizado, que opera con enorme impunidad; se ha vuelto suicida hacer uso de muchas plazas, instalaciones recreativas y zonas diversas a las que ha vuelto sumamente peligrosas la presencia de la criminalidad, lo que obliga a los ciudadanos a auto-marginarse de las mismas.

Más aún, la violencia predominante debilita los beneficios de la ciudad, al impedir la convivencia armónica y el pleno disfrute de la creatividad y recreatividad humanas, como también impide el aprovechamiento equitativo de los servicios materiales y espirituales a que tienen derecho los ciudadanos.

Entre las medicinas recetadas por nuestras flamantes autoridades frente a esta situación, destaca la solución de «barrios seguros», que no es más que un confinamiento de la población en sus barrios y colonias, mediante la instalación de cercos metálicos. Esta medicina resulta igual o peor que la enfermedad, haciendo que vivir en esas condiciones no sea más que un despojo aceptado de varias libertades, un autoencarcelamiento colectivo de las familias en sus propias jurisdicciones comunales.

Esto se agrega a aspectos económicos que son por sí mismos depredatorios del derecho a la ciudad, como las distancias a que se encuentran los terrenos a que pueden acceder las mayorías empobrecidas, que en casi todos los casos quedan situados en lugares alejados de las comodidades urbanas. Además, el incremento continuo en el costo de la vida, con especial repercusión del transporte, se suma también como factor limitante del derecho a la ciudad. De modo más general, vale decir que la extrema mercantilización de los entornos y servicios urbanos niega en gran medida ese derecho, ya que los parámetros que se aplican en la definición de costos de suelo, vivienda y equipamientos, son inaccesibles a las grandes mayorías.

Cabe concluir esta parte afirmando que ninguna administración gubernamental se ha interesado en establecer reservas de tierra para proyectos de vivienda social. Hasta ahora, mediante el Anteproyecto de Vivienda Solidaria del COHVISOL se ha sembrado la idea de contar con tan valioso soporte para proyectos habitacionales. Es así como la Ley Marco del Sector Vivienda y Desarrollo Urbano, actualmente en proceso de aprobación por el Congreso Nacional de la República, recoge e incluye la propuesta del COHVISOL para crear una cartera nacional de tierras destinadas a la vivienda.

De lograrse ese objetivo se tendrá un fruto directo de incidencia del movimiento social, porque no es arrogancia decir que si esta iniciativa no la hubiera planteado el COHVISOL, ninguno de los auspiciadores públicos y privados de la Ley Marco la habría propuesto.

### **Por supuesto que no podía faltar... el neoliberalismo**

*El efecto neto de las políticas estipuladas por el Consenso de Washington ha sido favorecer a la minoría a expensas de la mayoría, a los ricos a expensas de los pobres.*

Joseph E. Stiglitz, economista estadounidense  
Premio Nobel de Economía

Pocos pensadores pudieron haberse imaginado, hace unas cuatro décadas, que el sistema capitalista llegaría a convertirse en un modelo tan descomunadamente excluyente, concentrador de la riqueza en unos pocos y profundizador de la pobreza en las grandes masas de la población planetaria. Este efecto se ha dado no sólo en nuestros países subdesarrollados, sino también en los llamados desarrollados.

Si históricamente la conquista del suelo no ha sido favorable a las mayorías, conviene destacar que en los últimos años y más todavía en la actualidad, obtener tierra para fines habitacionales se ha convertido en una verdadera odisea para la población empobrecida. El acaparamiento y la especulación tienen pergaminos de lujo y se han transformado en dueños y señores de la feria. Desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado, cuando se introduce en Honduras el modelo neoliberal, se intensifica la valoración de la tierra como una mercancía y no como un bien social, en beneficio de grandes terratenientes rurales y neolatifundistas urbanos que concentran la tierra cada vez más con mayor avaricia.

Esta situación provoca que durante la última década del siglo pasado, y durante lo que va del presente, se esté dando una fuerte especulación con la tierra, tanto en lo urbano como a nivel rural, haciendo que la misma se torne inalcanzable para la

generalidad de las familias en condición de pobreza. Como reacción a esta desigualdad social, últimamente se han reeditado acciones que fueron propias de los años ochenta, en cuanto a recuperaciones de tierras por parte de organizaciones populares, pero la respuesta inmediata está y sigue siendo la represión judicial y policial.

En relación con lo anterior, no se puede dejar de mencionar que los sucesos en el Valle del Aguán son una prueba palmaria de la inequidad e injusticia prevalecientes. En esa región de la zona atlántica, que es una de las más fértiles del territorio hondureño, se dieron importantes frutos de la reforma agraria a través de la organización de empresas asociativas y cooperativas agrícolas de propiedad colectiva, donde miles de familias campesinas llegaron a contar con un valioso patrimonio para ellos y sus descendientes, en forma de grandes fincas de producción variada. Pero estos frutos, a su vez, representaron un bocado apetitoso para unos pocos y, en cuanto empezó el vendaval neoliberal, lamentablemente fueron convertidas en propiedad privada a través de una ley especialmente creada para ese fin.

Así las cosas, desde hace alrededor de tres años las organizaciones campesinas de la zona luchan por reconquistar lo que en un momento fue suyo, pero que pasó a manos de tres o cuatro grandes capitalistas mediante un plan maquiavélicamente fraguado y ejecutado por el gobierno para privatizar la tierra, despojando a los campesinos de su patrimonio, con la complicidad y el entreguismo de algunos malos dirigentes.

En esa lucha, los grupos campesinos han reconquistado más de cuatro mil hectáreas de tierra, cuyo destino está orientado a la producción y también a la vivienda. Lástima que el costo está resultando muy doloroso, con alrededor de setenta y cinco víctimas mortales. O sea que, como siempre, los frutos del árbol de la justicia se están abonando con sangre.

### **Entonces... ¿qué nos toca?**

*Adelante, pues, enjambre de carne escarnecida,  
pueblo que puedes tomar al mar por una punta  
y agitarlo como un inmenso pañuelo enamorado.*

Marco Antonio Montes de Oca, poeta mexicano

Ante una situación tan marcadamente desfavorable, no queda otra opción que abrir un proceso de lucha por la conquista del suelo. La situación es muy compleja y difícil, ya que las condiciones se presentan adversas, pero lo peor que se puede hacer es no hacer nada. El COHVISOL y sus aliados en la lucha por la vivienda

solidaria, debemos entrar a la batalla por el suelo con toda abnegación y firmeza. Si las dificultades son siempre del tamaño de los esfuerzos, tendremos que poner el más grande empeño frente a lo grande del problema. Pero la razón y la justicia terminarán por imponerse, si como mayoría que somos así lo determinamos.

Para ello, la consigna principal es organizar y capacitar a las fuerzas sociales para ejercer incidencia en procura de arrancar a las esferas gubernamentales, centrales y municipales, compromisos serios y consistentes para la atención del problema. Los actores sociales necesitamos abanderar una iniciativa orientada a impulsar procesos de gestión del suelo para propósitos habitacionales, con una vocación totalmente participativa, en que la población asuma un fuerte protagonismo. No podemos esperar que esta iniciativa surja de los políticos o de los empresarios, porque se llegaría a la acostumbrada discriminación de las mayorías.

Toca, entonces, potenciar capacidades de incidencia en la población organizada, en alianzas estratégicas con campesinos y pobladores, imprimiéndole a la lucha por el suelo una sensibilidad esencialmente popular.

Es una responsabilidad ineludible luchar por la creación de políticas para la reserva de tierras y generación de suelo urbanizado para las mayorías necesitadas de resolver el problema habitacional. Urge hacer incidencia buscando generar una política pública para el uso y disposición del suelo que sea técnicamente sustentable, políticamente viable y socialmente atractiva para la generalidad de la población. Sólo así las banderas de la solidaridad seguirán flameando entre la población hondureña, y seguirán dando validez verdadera al verso vehemente de Neruda:

*Donde vayas, pobreza, mi canto está cantando,  
mi vida está viviendo, mi sangre está luchando.*

## Referencias

- Arévalo, Martha; Landaeta, Graciela y Solares, Humberto, *Suelo Urbano y Vivienda Popular en América Latina*, Ed. Centro Cooperativo Sueco, San José de Costa Rica, 2003.
- Dri, Rubén, «Teología de la dominación y conquista» en *La Interminable Conquista 1492-1992*, Guaymuras, Tegucigalpa, 1991.
- González, Gustavo y Nahoum, Benjamín. *Los sin Tierra Urbanos. Causas, Propuestas y Luchas Populares*, Ediciones Trilce, Montevideo, 2011.
- Stiglitz, Joseph E., *El Malestar en la Globalización*, Taurus, Madrid, 2ª. Edición, 1998.
- Todorov, Tzvetan, *La Conquista de América*, Ed. Siglo XXI, México, 2002.



## El Salvador



Mesón en condiciones originales, hábitat de las familias en el centro histórico de San Salvador





# Las brechas, la inequidad, la exclusión. Diálogo de un mismo país

Claudia Blanco <sup>1</sup>

*El pueblo salvadoreño tiene el cielo por sombrero [...]*

«El sombrero azul», canción de Alí Primera

Hay una simbólica canción que en un alegre tono, recita: «el pueblo salvadoreño tiene el cielo por sombrero». Ciertamente en El Salvador, la mayor parte del año, arden un sol y un cielo que llena de energía y vitalidad a sus receptores: desde las seis de la mañana hasta las seis o siete de la noche, los salvadoreños captan una luminosidad brillante desbordada. El pueblo salvadoreño tiene el cielo garantizado, gratis y profundamente azul; lo que no tiene garantizado es el suelo, sin el cual no es posible ni caminar, ni comer, ni vivir.

La historia salvadoreña está profundamente marcada por las decisiones de unas pocas personas, grupos dominantes que se encargaron de eliminar las competencias para mantener sus privilegios y consiguieron por la vía legal despojar de sus derechos a las mayorías empobrecidas. De esta forma es natural el desalojo; es legal y normal no tener un suelo donde habitar y desarrollarse; es usual y rutinario que haya un sinnúmero de casos donde ni siquiera el gobierno nacional puede actuar a favor de las familias excluidas, pues el suelo se concentra en un poder externo e intocable. En nombre del desarrollo económico y el progreso nacional se despojó del suelo al pueblo, repartiendo el territorio en pocas manos, que han hecho uso de él a su criterio, para la generación ilimitada de una riqueza que jamás rebalsó sobre los ciudadanos.

Con el objetivo de mostrar la contradicción y la ironía que el pueblo salvadoreño vive, extraemos algunos párrafos de periódicos de gran circulación nacional, que ejemplifican esa paradójica nación. Este es el guion para una obra teatral, que tiene

1 Salvadoreña, arquitecta. Realizó Maestría en Desarrollo Local, diplomados en «Tendencias del feminismo contemporáneo: implicaciones en teoría y praxis», y «Curso Regional para el Mejoramiento del Hábitat», (Cochabamba, Bolivia). Integrante desde 1998 de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL). Catedrática en la Universidad Centroamericana de la materia Vivienda; asesora de tesis sobre la temática de reconstrucción de viviendas afectadas por el huracán Mitch; coordinadora del área de Análisis Histórico; profesora a tiempo parcial en el Departamento de Organización del Espacio, impartiendo materias de Diseño, Análisis Histórico y área conceptual de la carrera de Arquitectura.

de farsa pero también de tragedia, y donde los actores pertenecen al mismo país, un país pequeño de veinte mil km<sup>2</sup>.

#### De *La Prensa Gráfica*:

El Encanto Villas & Golf, se ubica en el kilómetro 19 carretera al puerto de La Libertad, donde toma un acceso privado para internarse en un verdadero edén. Contará con una casa club de 3000 m<sup>2</sup> para albergar más de mil socios, como parte de su centro de urbanización.<sup>2</sup> En su totalidad, serán más de 300 manzanas de terreno, donde se instalará una piscina semiolímpica, piscina recreativa para adultos y otra para niños, canchas de tenis, squash, y futbolito rápido. Además tendrá servicio de spa, restaurante, bares y cafeterías. En fin, todo para que la comunidad que lo visite o lo habite se sienta más que satisfecha. El campo de golf que se extenderá por 90 manzanas ha sido diseñado por Perry Dye, uno de los cinco arquitectos más cotizados del mundo.

Es un concepto nuevo en El Salvador, muy común en Estados Unidos y en Europa, así como en varios países de la región [...] las casas suben de valor, en ocho o diez años, cuando rodean un campo de este tipo. El terreno se ubica en un punto privilegiado que combina cercanía a la ciudad, inmensos espacios verdes y recreación, que será un destino turístico obligado por sus particularidades, gracias a que está a tan sólo 15 minutos de La Libertad.

El Encanto será un estilo de vida diferente, exclusivo, extraordinariamente bello, rodeado de verdes parajes, situado a una altura de 620 a 720 m.s.n.m., donde corre una brisa que viene del mar, pasando por los parques naturales de la costa y llevando el aire fresco a la zona. Ha sido diseñado incorporando 599 lotes para la construcción de viviendas unifamiliares que formarán un tejido urbanístico ecológico y de belleza insuperable.

#### De *Diario CoLatino*:

Durante la madrugada del pasado 24 de mayo, una madre adolescente de 19 años de edad de la Comunidad «Los Héroes» de Santa Ana tomó la decisión de quitarse la vida ante el inminente desalojo de su vivienda, programado para unas horas después. Sola, sin apoyo de familiares ni del Estado, sin ingresos para pagar una vivienda para ella y su bebé de meses de nacido, optó por morir para que una institución privada o del Estado se hiciera cargo de su hijo, y no tuviera que sufrir la penuria y los riesgos de vivir en la calle en el copioso invierno que apenas inicia en el país. Llevó su amor de madre hasta sus últimas consecuencias.<sup>3</sup>

Esta joven madre era parte del último grupo de 300 personas que todavía luchan por sobrevivir en la Comunidad «Los Héroes»; la mayoría son madres solteras, niños, niñas y personas adultas mayores, que, poco a poco, han ido perdiendo la esperanza de que el Gobierno Central, la Municipalidad de Santa Ana, la Sala de lo Constitucional de la Cor-

2 Fuente: Revista de *La Prensa Gráfica* «Construcción-Vivienda-Decoración», 31.05.2012, «Gran oferta habitacional. Proyectos de viviendas para todos».

3 Fuente: *Diario CoLatino*, 30.05.2012. «¿Quién se indignará por la Comunidad Los Héroes?», por Julia Evelyn Martínez.

te Suprema de Justicia, la Procuraduría General de la República y/o la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, se decidan a cumplir con su obligación de tutelar sus derechos humanos, y devolverles la dignidad que históricamente se les ha negado.

No se sabe con certeza desde cuándo habitan el terreno de propiedad privada del que se les pretende desalojar, ni tampoco quién o quiénes son los propietarios de este terreno. Sí se sabe que llegaron a ser alrededor de dos mil personas, y que construyeron sus viviendas con materiales precarios y sin acceso a ningún tipo de servicios básicos [...].

Y nuevamente *La Prensa Gráfica*:

Darwin Ramírez cuenta las horas. Debería dejar hoy voluntariamente la casa que lo cobijó por más de veinte años para evitar, mañana, un choque con la policía y que lo desalojen por la fuerza. Y es que este 31 de julio está previsto que el mundialista de fútbol playa y siete familias más que residen en el caserío Los Limones de la Barra de Santiago sean desalojados del lugar que, por muchos años, vieron como hogar.<sup>4</sup>

Este diálogo entre actores de un mismo país es suficientemente elocuente. A lo largo de la historia, diferentes gobiernos hicieron intentos por disminuir esta inequidad; algunos lo hicieron por presión de movimientos sociales, otros por iniciativa propia, pero el final de estos intentos siempre coincide: fueron medidas tímidas, sin correspondencia con la profundidad del problema nacional, faltas de componentes que garantizaran su sostenibilidad, o levantaron tanto temor por perder poder y control, que fueron salvajemente reprimidas y anuladas.

Este artículo hará un rápido recorrido por acontecimientos que consideramos relevantes en la línea de la historia, sin duda dejando por fuera muchos otros que también fueron determinantes pero que no es posible referir por razones de espacio.

### **Perdiendo el suelo sin ganar el cielo**

En un país que hasta hace muy poco tenía más población rural que urbana, para hablar del problema del suelo hay que hacer referencia a la propiedad de la tierra productiva. Lo que es normal ahora, no fue siempre habitual; lo hoy usual y cotidiano, no fue siempre lo acostumbrado. Antes de 1521 la propiedad de la tierra era comunal y para tener acceso a ella bastaba ser miembro de la comunidad. Con la llegada de los españoles, lo que para el indio era un medio de producción para subsistencia, ya que lo consideraban como bien de uso, pasó a tener otra visión, un enfoque nuevo y excluyente.<sup>5</sup>

4 Publicado en *La Prensa Gráfica*, 30.07.2012.

5 Conceptos tomados de Colindres, 1977.

Los españoles descubrieron las grandes oportunidades de lucro personal que ofrecía una tierra en extremo fértil y unos habitantes bajo su dominio, considerando ambos aspectos en términos de explotación. Esto se expresó en las formas nuevas de uso, colonización y tenencia de la tierra. Durante este período se nota la coexistencia de la propiedad comunal y la privada: la primera de los indígenas, la segunda de los españoles. Al sufrir la producción del bálsamo y el cacao una fuerte disminución, se comienza a cultivar el añil para exportar a Europa.

La figura legal de la prescripción se utiliza entonces como modo de extinguir el derecho de los indígenas sobre la tierra y concederlo a los españoles, es decir, convertir lo comunal en privado, pasando de los conquistados a los conquistadores. Al fin del dominio español, las principales formas de posesión de la tierra eran la propiedad privada, comunal, el colonato, el arrendamiento y la simple ocupación de hecho.

El añil también dejó de ser rentable y es entonces cuando se descubre la posibilidad de producir café. Los hacendados daban tierras a los campesinos por tres años sin que pagasen renta, a condición que la limpiaran y dejaran disponible al cabo de ese período. A partir de 1856, el criterio para que una tierra comunal fuera otorgada era que fuese cultivada en sus dos terceras partes de café; en caso contrario, regresaba al Estado. El cambio radical se concreta con el decreto del 2.03.1882,<sup>6</sup> que suprime las tierras comunales, dejando su posesión en manos de un pequeño grupo privilegiado y poderoso.

El Salvador enfrentó, durante las últimas décadas del siglo XIX y el XX, las consecuencias de este despojo del recurso más básico y necesario en la vida del ser humano: las confiscaciones o expropiaciones se hicieron con grandes represiones, para enfrentar los levantamientos que las resistían, protagonizados por las masas populares e indígenas organizadas. Algunas sublevaciones son admitidas por la historia oficial, otras se convirtieron en cuentos y leyendas, prohibiéndose su mención. Recién a partir de la libertad que permitieron los Acuerdos de Paz de 1992, han comenzado a salir a luz, por testimonios de sobrevivientes.

Se destacan en estos episodios los sucesos de 1832 y 1932, que son parte de importantes y decisivos momentos que configuran lo que es hoy en día El Salvador. Hubo miles de masacrados y desaparecidos, los y las dirigentes fueron

6 «La reforma liberal de 1880 expropió las tierras comunales a campesinos e indígenas y dio forma a un sector rural de explotaciones agrícolas de monocultivo, cuyo producto se destinaria a la exportación». Tomado de Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, 2010.

brutalmente aniquilados, se divulgó el castigo mediante las formas más atroces de muerte para quienes decidieron «alterar el orden». En los eventos de estos años se encuentra el final en el país de la raza india y su cultura, su idioma y su religión.

El proceso de Reforma Agraria en El Salvador se consolidó en 1980 después que el ingeniero José Napoleón Duarte asumió la Presidencia:<sup>7</sup> la fase I de la Reforma afectó 480 propiedades con extensiones mayores de 500 hectáreas, equivalentes al 15% de la superficie agropecuaria del país, promoviéndose la formación de cooperativas agropecuarias. Con la fase II se afectaron 55 propiedades y 7.385 hectáreas, bastante menos que en la fase I, pero con el Decreto 207 (fase III) se afectaron 4.560 propiedades y una superficie de más de 200.000 hectáreas. La ejecución de las tres fases de la Reforma Agraria se llevó a cabo durante el período de la guerra civil. La cifra de suelo transferido no es desestimable, y si bien no resolvió el problema, ello permite imaginar el grado de descontento de la clase social privilegiada.

Desde el siglo XIX y durante ocho décadas del XX se dieron acontecimientos caracterizados por una inconformidad social alimentada por la crisis generada por gobiernos deficientes y de línea totalitaria, estructuras tradicionales de tenencia de la tierra, acumulación de riqueza en pocas manos, frustración política originada por fraudes electorales, represión e incapacidad y falta de voluntad de los gobiernos hasta 1979, de llevar adelante las necesarias reformas estructurales.

Debido a ello, desde 1980 hasta 1992, se desarrolla el conflicto armado. En uno de los documentos de Naciones Unidas donde se recoge la experiencia de la búsqueda por lograr la paz, destaca este párrafo:

Durante las discusiones en el proceso de diálogo-negociación afloró uno de los verdaderos problemas que habían originado el conflicto: la distribución de la tierra en un país pequeño y densamente poblado. En efecto, a medida que se lograban avances en la negociación, se hizo evidente que era menester enmendar la Constitución para incorporar los acuerdos en el ordenamiento jurídico salvadoreño. Se planteó entonces una alternativa: o bien se modificaba el artículo de la Constitución que establecía, precisamente, el mecanismo para modificarla de manera que se pudiera incorporar las enmiendas en el futuro, o se procedía a la modificación puntual de los artículos que se referían a los temas bajo discusión en la Mesa y que era necesario alterar. Se desató una fuerte polémica que dejó entrever la aprehensión de un sector importante del país que veía en este proceso un peligro para sus intereses económicos: la posibilidad de que se modificara la norma constitucional que establece una extensión mínima inafectable de tierras [...].

7 Ibid.

Nuevamente el abordaje para resarcir a la población, después de siglos de despojo y usurpación, fue tímido y débil. Las causas y las consecuencias del histórico saqueo territorial estaban tan arraigadas estructuralmente que ni las comisiones especiales nacidas durante las etapas de cumplimiento de los Acuerdos de Paz lograron tocar la médula y transformar a profundidad la inequidad; así, el Vice Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano en 2009 hablaba de 300.000 casos de parcelas pendientes de resolver su legalidad.

Durante los años de construcción de la paz, se concibe el Programa de Transferencia de Tierras (PTT) creado para beneficiar a excombatientes y agricultores que no poseían tierra y vivieron en zonas conflictivas. Se obtendría el suelo de diversas maneras: tierras que excedían las 245 hectáreas, límite previsto por la Constitución; tierras propiedad del Estado de vocación agrícola, y compra de otras ofrecidas en venta al Estado. Inicialmente el PTT beneficiaría a 47.500 personas: 25.000 eran tenedores; 7.500, ex combatientes de la guerrilla, y 16.500, soldados. La realidad cambió las cifras debido a obstáculos bien conocidos: escasez de tierras, suelo de muy baja calidad, carente de servicios básicos, y poco suelo disponible en manos del Estado. En el libro ya citado de FUNDE se afirma que fueron 40.178 personas las beneficiadas, con casi 150.000 hectáreas por el PTT, propiedades valoradas en unos mil millones de dólares.

Actualmente las instancias del Estado encargadas de concluir procesos relacionados a garantizar la propiedad de la tierra son el Instituto «Libertad y Progreso» (ILP), llamado ahora Instituto de Legalización de la Propiedad; el Fondo Nacional para la Vivienda Popular (FONAVIPO) y el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA).

El ILP fue fundado en 1992, con el objetivo de brindar seguridad jurídica individual, disminuyendo el índice de ilegalidad en la tenencia de la tierra, dirigido a todas aquellas familias que no superan los dos salarios mínimos mensuales de ingreso. A la fecha ha entregado documentos a alrededor de 143.000 familias salvadoreñas, manejando un presupuesto anual de aproximadamente U\$S 227 millones. Los requisitos para participar en el programa son: ser identificados por el Gobierno Municipal ante el Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMDU), habitar en asentamientos marginales urbanos, que hayan perdido sus viviendas en los terremotos del año 2001, y que carezcan de título de propiedad de la tierra que habitan.

Entre los objetivos de la recientemente aprobada Ley de Lotificaciones (2012), se encuentra el de otorgar títulos de propiedad al menos a 65.000 familias.<sup>8</sup> La instancia ejecutora de este objetivo es el VMVDU, destinando un presupuesto de alrededor de U\$S 3 millones.

La deuda histórica contraída con el pueblo es gigantesca y un porcentaje de la misma, impagable: el de las vidas violentamente exterminadas por defender su derecho humano al suelo; la otra es aún costeable y daría beneficio a los herederos del martirio. Sin embargo, el camino es complejo, porque la fuerza ejercida por los intereses particulares es muy poderosa y el costo social y económico, muy elevado. Lo realmente relevante es entender que *lo normal ahora, no fue siempre habitual; lo hoy usual y cotidiano, no fue siempre lo acostumbrado*. Se trata de reconocernos a nosotros mismos como descendientes del despojo, para tomar fuerza y girar el timón de la historia.

### **La lucha por garantizar seguridad en la tenencia de la tierra a favor del pueblo. El papel de FUNDASAL**

La Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima (FUNDASAL) ha apoyado la lucha de los pobladores por lograr su derecho al suelo, por tanto es importante mencionarla al tratar este tema. Siendo una organización con 44 años de esfuerzos, con una búsqueda permanente por dar respuestas a más del 80% de la población, que carece de vivienda adecuada, se ha debido enfrentar a la ausencia de mecanismos a favor de los excluidos para obtener suelo seguro y dotado de servicios básicos.

Esa búsqueda se ha plasmado en una metodología para acceder al suelo, que varía su ruta según los casos. Primeramente FUNDASAL y las organizaciones sociales emprenden una investigación exhaustiva hasta lograr dar con el propietario de las tierras y conocer su situación, lo que permite diseñar la estrategia a seguir. Así, por ejemplo, durante los procesos de legalización pueden encontrarse diferentes dificultades:<sup>9</sup> a) litigios: terrenos donde la propiedad de la tierra se encuentra en controversia, existiendo procesos judiciales para establecer el propietario o desalojos en contra de los ocupantes; b) falta de voluntad política: inmuebles propiedad de las municipalidades o del gobierno nacional y que éstos no estén dispuestos a trasladar el dominio a los que las ocupan; c) gravámenes que pesan

8 Datos elaborados en base a declaraciones públicas de funcionarios, por la Unidad de Planificación y Estudios de FUNDASAL.

9 Tomado de la estrategia legal del programa de mejoramiento de barrios de FUNDASAL.



sobre terrenos en posesión de comunidades y que pueden configurar grandes deudas, incluso con organismos estatales, o existir hipotecas o embargos; d) alto precio de los terrenos privados, cuyos dueños buscan especular con el interés del Estado en la legalización.

FUNDASAL procura generar capacidades en la población organizada, para la gestión y solución de estos problemas. Las gestiones por la legalización se inician desde mucho antes de la intervención proyectual. Las familias organizadas investigan quién es el propietario del terreno; solicitan fichas catastrales; pagan impuestos municipales sobre el inmueble habitado; buscan iniciar diálogos para su compra; pagan los servicios de medición y descripción topográfica del terreno, etcétera. Y FUNDASAL proporciona numerosas herramientas técnicas-jurídicas, para que los pobladores adquieran elementos que coadyuven a la eficiencia de esas actividades.

Así se capacita a las juntas directivas u otro tipo de organización social, acerca de la complejidad de cada uno de los procesos, procurando que las comunidades adquieran mayor capacidad de autogestión. Al mismo tiempo, se realiza una búsqueda de financiamiento para lograr el acceso a la tierra y coordinación con instituciones normadoras que se puedan convertir en aliadas, agilizando trámites y viabilidades. De acuerdo a la experiencia, la complejidad de cada uno de estos procesos puede llevar años de investigación, gestión y lucha.

### **Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua y la conquista por el suelo en el Centro Histórico de San Salvador**

El movimiento cooperativista de vivienda por ayuda mutua en El Salvador cuenta a la fecha con 650 asociados y asociadas, en los departamentos de San Salvador, La Libertad, Cabañas, San Vicente, Chalatenango y Sonsonate. Son veinte cooperativas, aglutinadas en la Federación Salvadoreña de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM), que pueden contar sus propias historias de lucha por conseguir suelo idóneo para edificar sus viviendas. Algunas ya lo han conseguido, otras siguen buscando.

En el Centro Histórico de San Salvador (CHSS) la cooperativa ACOVICHSS construyó dos edificios: «San Esteban» y «Renacer», que alojan a doce y nueve familias respectivamente, ubicados en el corazón de los barrios que vieron nacer esta ciudad. En octubre de 2012, ACOVIVAMSE inauguró su complejo habitacional con 40 viviendas, edificadas también por ayuda mutua. En La Libertad, la cooperativa

«13 de Enero» ejecutó un proyecto para 34 familias. En Cabañas, «Héroes de Piedras Rojas» cuenta con 52 viviendas, en un ámbito semi-rural.

La historia del San Esteban se remonta a 25 años atrás: allí primero existió una escuela, luego un distrito de la alcaldía de San Salvador, posteriormente el mesón<sup>10</sup> y una bodega municipal. Al constituirse la cooperativa, se comienza a investigar la situación legal del terreno que habitaban, confirmándose que era de la alcaldía. A partir de este hallazgo, la cooperativa inicia una larga gestión para obtener el terreno a su nombre.

Emilia Mercedes Aguilar, vicepresidenta del consejo de administración de ACOVICHSS, cuenta:<sup>11</sup>

Para obtener los terrenos hubo toda una lucha, tanto de asesoría como acompañamiento de FUNDASAL hacia la cooperativa, que recién estaba rompiendo el cascarón, porque al ser los primeros, teníamos más obstáculos aún, porque desconocíamos el modelo. Íbamos, martes tras martes, a todas las reuniones del Consejo Municipal, pero el punto siempre lo dejaban de lado, no veían importante darnos la legalización de los terrenos. Nosotros siempre estábamos todos los martes esperando que pusieran en agenda nuestro punto. También estaba la coyuntura electoral: el alcalde se había cambiado de partido, y el partido que lo había puesto en la administración también estaba en lucha, y entonces en esa guerra entre ellos, ¿cómo nos iban a hacer caso a nosotros? Pero fue tanta la insistencia, el apoyo que había de parte de FUNDASAL y de la cooperativa, que estábamos siempre allí, martes a martes. Una vez el alcalde, el licenciado Carlos Rivas Zamora salió contento y nos dijo que iban a discutir nuestro pedido y lo iban a aprobar. Pero cuando iban a llevar a votación, hubo un receso y empezaron los concejales a levantarse, uno por uno, que a hablar por teléfono, que al baño, que a comer y nosotros tras de ellos pidiendo que por favor volvieran y votaran. Al final gracias a Dios se logró la venta simbólica del predio a U\$S 1.14 la vara cuadrada, aunque la oposición decía que había que había que venderlo a 30, pero Rivas Zamora alegó que a otras comunidades de bajos ingresos se les había vendido a 1.14 y entonces se acordó eso.

En medio de la alegría de los cooperativistas, hubo presiones, pues la entrega en venta simbólica se condicionó:

10 Los mesones son construcciones de materiales muy precarios, levantadas donde antes se encontraban viviendas de lujo, derrumbadas por los terremotos, que se rentan a las familias por habitación, al estilo de los «conventillos» rioplatenses.

11 Gracias al compañero Elvin Cortez, que facilitó este testimonio de la cooperativista.

Después del acuerdo que hubo con todos los concejales, nos llamaron y nos dijeron que nos iban a vender pero que había una cláusula especial, por la cual teníamos que construir las viviendas en un lapso de 5 años y si no lo lográbamos, el terreno regresaba a las manos de la Municipalidad, ya que era un terreno que usaban de bodega de barrido y no se podía tener ocioso. Pero gracias a Dios antes del tiempo estipulado se logró hacer el edificio.

Otra presión fue de dónde obtener los fondos para comprar el terreno:

[...] pero como ya teníamos ratitos de venir capacitándonos y organizándonos, dice Emilia, ya teníamos una pequeña cantidad ahorrada, y cuando nos dijeron que para tal fecha necesitaban el dinero para vendernos el terreno, dijimos «¡Nuevamente a bolsearnos!». Pero no nos alcanzó aún, era un total de U\$S 650 lo que teníamos que cancelar a la Municipalidad. Entonces fuimos a prestar a título personal a un prestamista para terminar de comprar el terreno, el préstamo fue de U\$S 200 dólares, que luego pagamos y gracias a Dios se logró comprar.

El otro terreno que ahora alberga a nueve familias de ACOVICHSS es el Renacer. Al investigar su situación legal, no se encontró un propietario registrado, por lo que en este caso el terreno se obtuvo mediante un proceso de prescripción, después del pago a la alcaldía municipal de U\$S 1.74 por m<sup>2</sup>.

Emilia era habitante del «Mesón 857» y relata también esta segunda lucha:

Bueno aquí en el Renacer, que antes era el mesón 857, siempre yo decía «escucho feo», porque decían «los del 857», como si fuéramos presos. Con las capacitaciones, logramos entender eso y le cambiamos el nombre y lo bautizamos el Renacer. Éramos diez familias, de las que cinco no habitan en el lugar por diferentes motivos [...], hemos quedado cinco familias de las que habitábamos en el espacio. Logramos el título municipal por prescripción, porque ya se tenía más de cuarenta años viviendo de forma permanente e ininterrumpida. Por eso la alcaldía les dio el título a los dos mayores que estaban acá, que eran mi papá y mi mamá. Se tituló a nombre de ellos dos y ellos cedieron de pro indiviso a cada una de las familias que habitamos en el Renacer y así se logró obtener el terreno a nombre de la cooperativa.

Las personas que habitaban el mesón 857 pagaban alquiler a alguien que les mentía, porque no estaba relacionado con el dueño, simplemente se aprovechó de las familias durante mucho tiempo:

[...] realmente se trabajó mucho porque no comprendíamos qué teníamos que hacer, eran experiencias que nadie de nosotros había vivido; hacía mucho que se luchaba para obtener el espacio y no se había podido. Y de repente nos asustaban, diciendo ¡ya apareció el dueño! Una vez estábamos en arreglar lo que era el pasillo

y trajimos arena y de repente apareció una disque dueña; quisimos hablar con ella pero al final era mentira, era gente aprovechada que quería valerse de nuestra ignorancia. Como del 86 al 2001, se pagaba a un encargado que cobraba mes a mes. Algunos pagábamos 60 colones,<sup>12</sup> otros 70, otros 40 según el espacio que se tenía. Nos entregaba un recibo que no tenía timbre ni membrete, y le preguntábamos que por qué, sin respuesta, por lo que al final todos nos pusimos de acuerdo en no pagarle. Él decía «va a venir la dueña y los va a sacar», pero no fue así, porque él era el que se quedaba con el dinero.

Los habitantes de los mesones vivían en pleno corazón de la ciudad, rodeados de calles donde había tuberías de agua potable y aguas negras, pero sin embargo carecían de servicios básicos.

No podíamos acceder al servicio de agua potable porque tenía una mora de los que habitaron antes del terremoto del 86 y además nosotros no éramos propietarios, no teníamos una escritura para poder gestionar que nos dieran ese servicio. Por eso los vecinos nos vendían el agua en cántaros o en mangueras, llenábamos los barriles y así obteníamos agua. El servicio de energía, sí habían dos o tres que tenían contadores de energía eléctrica y ellos nos daban a los que no teníamos; servicios sanitarios, había dos para las diez familias; baños no había, sino que nos bañábamos a la orilla del lavadero del patio.

En el marco de la celebración mundial del «Día de los Sin Techo» (2009), en el CHSS, en un acto público, se entregó al Vice Ministro de Vivienda y Desarrollo Urbano, Edín Martínez, una solicitud completamente detallada para aprobar un Decreto de Transferencia de Tierras del CHSS a favor de las cooperativas de vivienda. La información base para este documento fue fruto de la investigación y coordinación entre diversas instancias, como ONG, centros de estudio superior y otros, aglutinados en el Foro Permanente por el Desarrollo Integral del CHSS.

Esa propuesta describe y denuncia la existencia de al menos 18 inmuebles estatales, ubicados en pleno corazón de San Salvador. Ellos se encuentran en abandono o fueron dañados por los diferentes terremotos, sumando más de 15.000 m<sup>2</sup> de extensión, totalmente desperdiciados y presentando riesgo para los transeúntes; son lotes con todos los servicios básicos, infraestructura, y equipamiento social disponible a menos de 10 minutos a pie.

ACOVICHSS utilizó unos 750 m<sup>2</sup> con 21 familias, en dos edificios. Con tipologías similares, en los 18 terrenos abandonados del CHSS podrían alojarse 430 fami-

12 Un dólar equivale a 8.75 colones.

lias. A agosto de 2012, existen 11 cooperativas de vivienda por ayuda mutua que viven en y del CHSS, sumando 354 familias. El espacio disponible sería más que suficiente para generar vivienda cooperativista de calidad, sin que las familias tuvieran que desplazarse ni cortar abruptamente con sus redes de apoyo y vínculos socioeconómicos. El impacto que se generaría en la revitalización y recuperación de la zona fundacional de la capital salvadoreña sería enormemente positivo, ya que una de las características de las cooperativas consiste en generar organización y bienestar en su entorno.

La existencia de estos 15.000 m<sup>2</sup> abandonados contrasta profundamente con la demanda de suelo a nivel nacional en centros históricos. FUNDASAL, al investigar la situación de los mesones en 32 ciudades salvadoreñas, descubrió la existencia de 1.809 mesones donde habitan 29.756 personas, quienes ocupan una extensión territorial de más de 500.000 m<sup>2</sup>. El 98,6% de estas personas, habitantes de mesones, manifiestan que carecen de elección para tener acceso y seguridad en el suelo que desde hace décadas habitan. El estudio en las 32 ciudades es una muestra representativa del país, que debería atraer la atención de quienes toman decisiones y manejan el presupuesto nacional, para dirigir políticas públicas que retomen como modelo la exitosa experiencia de ACOVICHSS y ACOVIVAMSE en San Salvador.

### **Una solución permanente para lograr acceso al suelo en El Salvador. La ley especial de vivienda de interés social**

El 14.05.2012, *El Diario de Hoy* informaba que

el 58% de los salvadoreños no tiene acceso a vivienda de calidad, o reside en habitaciones que carecen de uno o más servicios básicos elementales para el desarrollo de las familias, de acuerdo con un reciente estudio sobre el sector, a nivel de 18 países latinoamericanos elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Según este estudio faltan 863.331 viviendas; y existen 3.625.867 salvadoreños que viven en casas inadecuadas.

La única manera de abordar correctamente este gigantesco problema será implementando medidas de política pública de carácter permanente, sistemático y contundente. El proyecto de Ley Especial de Vivienda de Interés Social (LEVIS), presentado a la Asamblea Legislativa, el 16.11.2010, por la Comisión Nacional de Pobladores (CONAPO), hace cuatro apuestas principales, que se constituyen

en «puntos de honor»: 1) declara y ratifica a la vivienda como un derecho humano; 2) propone un sistema nacional de vivienda de interés social, coordinado y consistente; 3) asigna un porcentaje permanente al presupuesto nacional del país, destinado a la edificación de vivienda de interés social, y 4) propone mecanismos concretos para lograr el acceso al suelo.

En este amplio apartado sobre acceso al suelo se establecen múltiples figuras para facilitar su obtención, muchas de ellas ya utilizadas en países latinoamericanos:<sup>13</sup> cesiones de suelo de otras instituciones públicas hacia el sistema nacional de vivienda; adquisición de inmuebles; prescripción; venta obligatoria de inmuebles; expropiación; cesión de suelo para vivienda social; cesión a favor de las municipalidades; zonas especiales de vivienda de interés social; edificabilidad de proyectos de vivienda social; dación en pago de inmuebles; donación de inmuebles y otras.

El proyecto de LEVIS presentada por la CONAPO, propone: a) declarar de interés público el acceso al suelo para la producción de vivienda de interés social; b) crear mecanismos que faciliten a las familias con ingresos de hasta cuatro salarios mínimos formas de acceso al suelo, como condición previa y necesaria, pero no suficiente, para tener acceso a la vivienda; c) disminuir el tiempo para la prescripción adquisitiva; d) crear una Cartera Inmobiliaria que garantice la disponibilidad de suelo con las características de habitabilidad estipuladas en la ley, para la construcción de viviendas de interés social; e) dicha cartera estará integrada por el conjunto de inmuebles adquiridos por el Estado para tal fin y será administrada por el ente gubernamental rector, a través de su dependencia ejecutora de los programas y proyectos del sector; f) los inmuebles podrán ser adquiridos al Estado o a privados, siguiendo un marco de regulaciones y mecanismos, diferenciados de acuerdo al tipo de propietario, con base en las leyes vigentes y lo que estipula ésta; g) los inmuebles tendrán como destino único la construcción de viviendas de interés social.

La aprobación del Decreto de Transferencia de suelo a las cooperativas de vivienda en el CHSS, así como la aprobación de la LEVIS, marcarían un punto de inflexión relevante en la historia salvadoreña. Ambas son medidas de transformación profunda en la historia del despojo y la exclusión territorial al pueblo salvadoreño. Admitir, acompañar y apoyar este tipo de iniciativas ciudadanas es urgente y se trata de hacer cumplir un derecho humano fundamental: contar con suelo para edificar la vivienda, para construir el presente y el futuro familiar y comunitario, para poder pensar en un desarrollo real y equitativo.

13 Tomado de la consultoría realizada para FUNDASAL, 2009.

Fuerzas, saberes y acciones se han unido en estas grandes apuestas por la mejora de la vida de los y las salvadoreñas. El Movimiento de Asentamientos Populares Urbanos (MAPUS), la Asociación de Pobladores de la Región de La Paz (ASPODEPAZ) y la Federación Salvadoreña de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FESCOVAM), forman la CONAPO, que cuenta con 26.000 personas<sup>14</sup> directamente involucradas en la organización. A ellas se han sumado diputados y alcaldes, quienes identificados con la necesidad, y reconociendo que se trata de una deuda histórica para con la población, auguran la futura y cercana aprobación de estas iniciativas. Tal vez El Salvador esté a punto de presenciar el fruto de la lucha organizada por devolver la tierra a sus originales poseedores, a más de doscientos años del decreto del despojo.

#### Referencias

- Colindres, Eduardo, *Fundamentos económicos de la burguesía salvadoreña*, UCA Editores, San Salvador, 1977.
- Departamento de Organización del Espacio, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, *Instrumentos de acceso al suelo*, consultoría realizada para FUNDASAL, San Salvador, 2009.
- Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), *Tenencia de la tierra y democratización de la propiedad en El Salvador*, 2010.

14 Datos sistematizados por Julio Caledonio: MAPUS cuenta con 2.000 personas; FESCOVAM con 4.000; y ASPODEPAZ con 10.000 personas directamente involucradas en sus organizaciones.

# Guatemala



En el Día del Cooperativismo





# Una situación muy grave, con avances en el marco legal

*Amanda Morán Mérida y Luis Estrada*<sup>1</sup>

## 1. El acceso a suelo urbano

La configuración de las ciudades guatemaltecas y en general latinoamericanas, es consecuencia del desigual acceso al suelo, infraestructura, recursos y a las posibilidades que genera la ciudad en su conjunto. Ello provoca no sólo exclusiones, sino una frágil coexistencia social, la cual se expresa concretamente en el ámbito de la ciudad a través de la segregación espacial de estratos socialmente diferenciados.

En Guatemala, esta situación se agudiza cuando los propietarios de grandes extensiones de suelo urbano o con potencial para ser incorporado a la ciudad, y los promotores de proyectos de vivienda, buscando retener y apropiarse de los recursos creados por el proceso de urbanización y el crecimiento urbano, han recurrido al Estado y a su intervención, para proteger y promover tal modelo, legitimándolo a través de la legislación y las normas de regulación.

Ante este escenario, los sectores sociales urbanos excluidos han recurrido a las situaciones de hecho para obtener algunos imprescindibles satisfactores urbanos y abrirse espacios dentro de ese modelo desigual. Ante la exclusión social de los grupos de población urbana pobres, las reivindicaciones se desarrollan alrededor de sus necesidades básicas: entre éstas, el acceso a suelo, vivienda, servicios básicos y empleo.

1 Los autores son guatemaltecos y arquitectos. Amanda es doctora en Sociología de la Universidad Pontificia de Salamanca; fue directora del Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y actualmente es investigadora titular de la misma; es autora de diversas publicaciones relacionadas con la temática urbana, que incluyen el proceso de urbanización, riesgo urbano, transporte y vivienda, y asentamientos precarios. Luis ha sido docente universitario, presidente de la Federación de Organizaciones para el Desarrollo del Hábitat Popular (FODHAP), y actualmente es coordinador de la Unidad Técnica Habitacional del Instituto para el Desarrollo Económico Social de América Central (IDESAC), ONG que desarrolla el proyecto de Cooperativas Autogestionarias de Vivienda en el país.

## 2. La propiedad privada del suelo y su libre utilización

La privatización y la concentración del suelo urbano por un reducido sector social lo han convertido en un bien dispuesto para la especulación en el mercado. Interrelacionado con la propiedad privada de la tierra urbana se encuentra otro elemento de naturaleza jurídica, denominado «libre utilización de la tierra». Este concepto puede definirse como la libre decisión del propietario de un predio urbano, de realizar sobre éste cualquier tipo de edificación, dándole el destino, uso y precio que más convenga a sus intereses individuales.

En Guatemala, toda la legislación emanada ha consolidado y fortalecido ese principio de libre utilización. Solamente hubo un intervalo, en el período 1945-1954, en el que se introduce al derecho guatemalteco, el elemento jurídico de la propiedad en «función social»,<sup>2</sup> donde el interés social estaba sobre el particular, pero sólo con relación a definir el uso y destino a la tierra y legitimar la expropiación legal para que el Estado cumpliera ampliamente con su función social. Sin embargo, con la contrarrevolución de 1954, el principio de libre utilización de la tierra volvió a legitimarse.

La legislación y regulación urbana puesta en vigor desde inicios de la década de los sesenta reafirmó el concepto de libre utilización de la tierra, normando los procesos de venta de ella en forma fraccionada, que a la vez abrieron las posibilidades de lograr una mayor renta del suelo.

## 3. Formas de acceso a suelo y vivienda por sectores de menores ingresos

La oferta de suelo y vivienda formal del sector privado ha excluido económicamente a los grupos más pobres, mientras que la producción de vivienda popular estatal ha resultado insignificante, aun en períodos en los que el Estado ha tenido un papel activo en su ejecución y promoción.<sup>3</sup> La imposibilidad económica de adquirir suelo y vivienda dentro del esquema del mercado ha obligado a sectores urbanos de población pobre a buscar otras alternativas de alojamiento, incluso algunas fuera del esquema formal.

2 Constitución Política de la República de Guatemala, 1945.

3 Como es el caso del proceso de reconstrucción derivado del terremoto de febrero de 1976, en donde la promoción estatal de vivienda se orienta hacia una nueva forma de intervención, con una drástica reducción de las áreas de los lotes y de las áreas construidas. El programa del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) iniciado en 1998 ha otorgado un promedio de ocho mil subsidios anuales.

Entre las opciones más frecuentes se encuentran el alojamiento con familiares; arrendar terrenos para autoconstruir una vivienda temporal, o bien alquilar un cuarto en algún «palomar»,<sup>4</sup> viviendo en hacinamiento y con servicios comunes. Otra forma la constituye la adquisición de lotes, al alcance de sus limitadas posibilidades económicas, en fraccionamientos privados informales que carecen de dotación de servicios básicos y que generalmente se localizan en áreas periféricas o semirurales.

Algunas familias, al estar excluidas hasta de las posibilidades anteriores, optan por ocupar tierras a través de acciones individuales o colectivas, generalmente ubicadas en baldíos, laderas, barrancos, o áreas verdes de proyectos de vivienda, formando así los llamados asentamientos precarios.

La mayoría de estas opciones representan, para la población, condiciones de inseguridad, carencia o deficiencia en los servicios básicos, deterioro y altos niveles de hacinamiento. Veamos cada una de ellas.

*a) Fraccionamientos privados en el mercado informal.* La alta concentración de la tierra en manos privadas ha favorecido a los propietarios territoriales para obtener rentas al fraccionar áreas habitables y aun de las que no son aptas para construcción de vivienda, pero que de todas maneras son ingresadas al mercado de suelo, ya sea en venta o alquiler.

El suelo adquirido en los fraccionamientos informales privados es resultado del parcelamiento de pequeñas y medianas extensiones de tierra desvalorizada (ya sea por sus grandes pendientes, cercanía a focos de contaminación, o su localización en la periferia sin contar con adecuada infraestructura vial) que son vendidos irregularmente por sus propietarios a familias de escasos recursos, que no tienen la opción de pagar un lote con servicios o con una mejor localización. La irregularidad se origina, ya sea porque el fraccionador evade la normativa municipal al no contar los terrenos con los servicios básicos, o porque la localización o topografía del terreno no presenta las condiciones mínimas de habitabilidad.

Se incorporan aquí, además, aquellas lotificaciones que obtuvieron aprobación municipal y por lo tanto planificaron la introducción de servicios básicos, pero que en alguna fase del proceso esa dotación no se efectuó o se realizó deficientemente, sin que las autoridades municipales hicieran algo para prevenir dicha situación.

4 Cuartos de alquiler con servicios colectivos, similares a los mesones salvadoreños y cuartos de vecindad mexicanos.

Es frecuente también que el propietario no cuente con la legitimidad de la propiedad del terreno que ofrece en este mercado. Así, la posesión de un lote en un fraccionamiento privado, con características de precariedad, en donde no existió transparencia en la propiedad, está basada en una negociación de compraventa entre el propietario y el ocupante, sin que medie un documento que legitime la propiedad reconocida legalmente, es decir escritura pública de propiedad para los compradores.

*b) Fraccionamientos estatales de lotes con servicios.* A partir de la década de los ochenta, el Estado, por medio del Banco Nacional de la Vivienda, inició la producción de los proyectos habitacionales de «lotes con servicios». Éstos son lotes en los que se ha reducido el área, aun por debajo de las dimensiones mínimas reguladas. La edificación proporcionada es a lo sumo una unidad sanitaria. Estos proyectos habitacionales generalmente se han ubicado en áreas periféricas de la ciudad, con deficiencias en la dotación de servicios básicos y recayendo sobre el adjudicatario la carga de autoconstruir su vivienda.

Ante los escasos recursos económicos de sus destinatarios para construir vivienda adecuada y los deficientes servicios, no es casual que estos proyectos habitacionales se enmarquen en características de suma precariedad. Además, en muchos de estos proyectos estatales, los terrenos dispuestos para las áreas verdes han sido tomados por familias carentes de vivienda.

*c) Los cuartos de alquiler o «palomares».* Otra forma de acceso a suelo y vivienda por sectores en pobreza en las ciudades guatemaltecas es a través de cuartos de alquiler. Las características principales de estos locales habitacionales son la existencia de un solo espacio de estar y dormir, una pequeña cocina y la utilización colectiva de patio y servicios sanitarios. Esto hace que los principales problemas que presentan estos lugares sean el hacinamiento, la estrechez y la falta de privacidad de los hogares que conviven en estas condiciones.

A nivel nacional, los cuartos de alquiler se localizan predominantemente en el área metropolitana de la Ciudad de Guatemala y en las ciudades intermedias de Escuintla, Suchitepéquez e Izabal. De acuerdo con las cifras de los censos de 1981 y 1994, el número de locales de habitación de este tipo se había incrementado a escala nacional en 80.287 unidades (16%). Sin embargo, según el censo de 2002 este tipo de local de habitación a nivel nacional apenas representa el 1,74% del total

de viviendas habitadas, mientras en la Ciudad de Guatemala un 4,77% son casas de vecindad.<sup>5</sup>

*d) Ocupaciones de terrenos estatales o privados.* Desde mediados de la década de los cuarenta del pasado siglo dio inicio el fenómeno de la ocupación colectiva de terrenos públicos o privados localizados en los resquicios de la Ciudad de Guatemala, por sectores en pobreza carentes de vivienda, que conformaron los denominados asentamientos precarios.

Los asentamientos precarios en Guatemala se caracterizan por ser territorios de población excluida con una clara segregación socioespacial, situados en áreas con deficientes condiciones físicas, que pueden incluir falta o insuficiencia de servicios básicos e infraestructura urbana, y vivienda inadecuada. En medio de esta situación de precariedad física se entrelazan elementos de segregación, estigma y vulnerabilidad social, derivados de las condiciones de pobreza de los hogares y de la forma cómo se obtuvieron los terrenos. Entre los factores de vulnerabilidad social se encuentran la falta de propiedad de los terrenos que se ocupan y el alto riesgo a los desastres relacionados con fenómenos naturales. Sumado a ello, en los asentamientos precarios se ubica un alto porcentaje de población que sobrevive en situación de pobreza extrema.

Las ocupaciones de terrenos se realizan promovidas por los pobladores mismos, presionados por la necesidad de alojamiento, tomando de hecho terrenos de propiedad estatal y en algunos casos de propiedad privada, para asentar allí su vivienda. En términos generales, muchos de estos terrenos no tienen las condiciones mínimas para utilizarlos con fines habitacionales. Aunque algunos se encuentran localizados en áreas céntricas de la ciudad, su cercanía a barrancos, ríos altamente contaminados, etcétera, los hacen vulnerables a derrumbes, inundaciones y fuentes de contaminación; otros se encuentran aledaños a la vía del ferrocarril, con lo cual están sujetos a condiciones ambientales altamente riesgosas.

Esta forma de acceso a vivienda, por su carácter ilegal, ha sido objeto de desalojos violentos por parte del Estado, enarbolando la defensa de la propiedad privada o pública. La consolidación o permanencia en el lugar ocupado, la negociación de traslado hacia otro lugar, o el desalojo, se definen a partir de coyunturas políticas, económicas e incluso por desastres naturales.

5 La baja cifra de cuartos de alquiler en el censo del año 2002 puede explicarse por un subregistro en el levantamiento, al no incluir este tipo de habitación y asumirlo como una vivienda unifamiliar. En Guatemala, generalmente, los cuartos de alquiler se invisibilizan tras una fachada de vivienda aparentemente unifamiliar.

Por otra parte, la práctica de reubicación de las familias hacia otros sitios se enmarca como una respuesta de las entidades estatales ante la ocupación de terrenos que ya tienen destinado un uso o están altamente valorizados. Los sitios a los que se traslada a las familias presentan dificultades para su permanencia: se las ha localizado en la periferia, sin soporte de vialidad y transporte colectivo, servicios e infraestructura, lo que dificulta la residencia y la movilidad, o son áreas de riesgo a desastres, por sus condiciones geológicas y topográficas.

Ante el agotamiento de terrenos viables de lograr su consolidación, es decir tierra pública dentro de la ciudad, a fines de la década de los noventa se ocuparon las áreas verdes y de equipamiento de la mayoría de las colonias estatales producidas en el período de Reconstrucción por el terremoto de 1976, localizadas en las zonas 6, 7, 12, 18, 19 y 21. La anuencia o tolerancia de los residentes de tales colonias ante las ocupaciones sugiere que muchas de las familias invasoras fueron los integrantes jóvenes de los hogares de las mismas áreas, que para entonces conformaban otros nuevos con necesidades de vivienda.

Las cifras que manejaron las distintas instituciones sobre las dimensiones de los asentamientos precarios existentes en la Ciudad de Guatemala para finales de la década de los ochenta oscilaban en alrededor de 139 asentamientos precarios con una población aproximada de casi trescientos mil habitantes.<sup>6</sup> En tanto, un estudio realizado en 1993,<sup>7</sup> en donde se incluyeron algunos proyectos estatales de lotes con servicios, se refieren a 232 asentamientos precarios y 702.100 habitantes. En la actualidad se estima que existen aproximadamente 250 de estos asentamientos en la Ciudad de Guatemala, en donde se aloja aproximadamente el 40% de la población.

*e) Legalización sin regularización.* La legalización de la propiedad se plantea como una reivindicación del derecho a la vivienda y al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores pobres de la ciudad. En el aspecto económico se adquieren derechos de propiedad que legalizan la venta, alquiler y traspasos del inmueble. Socialmente, ello proporciona estabilidad y seguridad ante amenazas de desalojo; la segregación residencial y el estigma social decrecen, pero no desaparecen.

Es frecuente que la seguridad en la propiedad de la tierra constituya un aliciente para mejorar la vivienda, aunque en última instancia, en este aspecto, el nivel de

6 Ciencia y Tecnología para Guatemala CITGUA. «Asentamientos precarios y pobladores en Guatemala». Año 8, julio de 1991.

7 «Caracterización de las áreas precarias en la Ciudad de Guatemala». UNICEF, SEGEPLAN y CRITERIO. Guatemala 1993.

ingresos de las familias residentes es determinante. Al concebir el mejoramiento como producto natural de la legalización de la propiedad debe tomarse en cuenta que éste debe incluir al mejoramiento barrial, con dotación de servicios básicos, infraestructura, equipamiento y readecuación de las dimensiones de los lotes. La legalización por sí sola no modifica las condiciones materiales de estas áreas en relación con dichas cuestiones. No obstante, en el aspecto subjetivo incide en el cambio de imagen que tiene el lugar.

Por parte de los residentes se le da una nueva valoración al área. Por eso, la transformación de dejar de ser asentamiento para convertirse en colonia tiene efectos importantes en la población residente. El pasar de una situación de ilegalidad a ser reconocidos por las autoridades como ciudadanos repercute en la valoración que de sí misma tiene la población. No es sorprendente que las comunidades que ya han legalizado la propiedad de la tierra no acepten que se les siga identificando como asentamiento precario.

Como contraparte, el paisaje urbano continúa diferenciándose en estas áreas, especialmente cuando están asentados en sitios no habitables o en alto riesgo. Las altas densidades de uso del suelo, los lotes de dimensiones mínimas, los accesos viales dificultosos, persisten como una realidad de estos lugares. En otras palabras, la legalización por sí sola tiene poco impacto si no se acompaña del mejoramiento en los aspectos de vivienda, servicios y empleo, que le permitan a la población el ejercicio real del derecho a la ciudad.

#### **4. El suelo y las leyes de Guatemala: Constitución y nueva Ley de Vivienda 09-2012**

La transición democrática en el país, que marcó el retiro de los militares de las posiciones del gobierno y se pasó al establecimiento de administraciones civiles legalmente electas, se inicia en Guatemala con el régimen demócrata cristiano (1986-1990) encabezado por el Presidente Vinicio Cerezo Arévalo. Esto también trajo consigo una nueva coyuntura económica en el país, reflejada en la implementación de una política de ajuste estructural, con grandes restricciones en las inversiones sociales.

En lo relativo a la producción de vivienda estatal se estableció una definitiva tendencia hacia la privatización de los fondos financieros, en concordancia con los lineamientos de organismos internacionales. En Guatemala continuó ampliándose el déficit por alojamiento, ante la falta de políticas públicas que guiaran las



acciones del sector vivienda y el incremento en el precio de la tierra, agudizándose de manera extrema la dificultad del acceso a vivienda, incluso para sectores de ingresos económicos medios.

En ese contexto se creó el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) y se promulgó la Ley General de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto 120-96). Por medio de esta ley, el FOGUAVI se encargó de otorgar subsidio directo y facilitar el acceso al crédito a las familias en situación de pobreza y extrema pobreza.

La creación del FOGUAVI generó expectativas sobre el impacto que tendría en la solución del problema de la vivienda en Guatemala. La Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos permitía la utilización de recursos financieros por los diversos sectores de la sociedad civil y planteaba la conformación de una Junta Directiva del FOGUAVI con representación de distintos actores sociales, lo cual podría haber incidido en una mejor distribución de los recursos financieros. No obstante, en agosto de 1997, el Congreso de la República modifica la Ley, trasladando el FOGUAVI al Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda, y excluyendo de la integración de la Junta Directiva a la representación de pobladores de asentamientos precarios.

Sin embargo, la deficitaria situación habitacional de gran parte de la población continuó incrementándose, mientras el FOGUAVI derivaba en una situación precaria. Por un lado, las denuncias sobre problemas de corrupción y tráfico de influencias en el otorgamiento de los subsidios había desgastado la imagen de esta institución. Además, la asignación presupuestal para el FOGUAVI había sufrido una paulatina disminución.

A partir del año 2000 y en los cinco subsiguientes, desde los movimientos sociales se plantea analizar la efectividad de las políticas del Estado en materia de vivienda popular y de la Ley General de Vivienda y Asentamientos Humanos. Finalmente, para 2005 se concluyó en que se debía incidir en los marcos legales vigentes y en consecuencia presentar al Congreso de la República una nueva Ley de Vivienda, donde la problemática de suelo y financiamiento para vivienda popular estuviera incluida y tuviera respuestas concretas.

La referida propuesta se elaboró y se presentó a la Universidad de San Carlos, dado que esta casa de estudios tiene potestades de iniciativa de Ley, para que la elevara al Congreso, hecho que tuvo lugar en agosto de 2008. En la elaboración de la propuesta de la nueva Ley de Vivienda participaron organizaciones

de pobladores, organizaciones no gubernamentales de naturaleza social con experiencia en construcción de vivienda social, y cooperativas autogestionarias de vivienda por ayuda mutua y propiedad colectiva. Desde Uruguay, la Federación de Cooperativas de Ayuda Mutua, FUCVAM, apoyó con su amplia experiencia en marcos legales y así muchas otras instituciones y personalidades se sumaron posteriormente a los debates y Mesas de análisis y consensos.

Pero para elaborar una nueva propuesta de Ley había que tener un marco legal de base y lógico era, por lo tanto, que analizáramos la Constitución de la República, toda vez que es fuente de Derecho, pero que además trasciende la propuesta que se llegó a elaborar y sigue siendo un instrumento que da base para más análisis, más propuestas y más incidencia en políticas relativas a suelo, vivienda y financiamiento.

¿Qué es lo que plantea la Constitución, vigente desde mayo de 1985, en materia de suelo? Desde sus primeros artículos está claro que *el Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia y que su fin supremo es la realización del bien común* (art. 1), y también que *es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República el desarrollo integral de la persona* (art. 2). Pues bien, *la persona y la familia y su desarrollo integral*, así como lograr *el bien común*, requieren de suelo digno y vivienda digna para que esta doctrina realmente sea una realidad; mientras esto no se aborde de manera responsable, técnica y planificada, no importando cuál sea el gobierno de turno, los déficits continuarán siendo escandalosos y el Estado tendrá deudas pendientes con la gran mayoría de la población de las áreas rurales y urbanas.

Con relación a *la propiedad privada* (art. 39) el Estado la garantiza, así como el ejercicio de ese derecho, indicando que (el Estado) «deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos». Aquí es importante destacar, sin embargo, que la propiedad privada, y dentro de ésta el suelo, ubicado como un bien en el mercado de la oferta y demanda, que alcanza hoy por hoy precios exorbitantes, hace imposible la posibilidad que la población en su mayoría pueda adquirirlo. Además, el Estado no interviene realmente en beneficio de las mayorías en materia de suelo para vivienda, con políticas y leyes claras, por lo que se aleja la posibilidad del «progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos» los habitantes de este país.

Por ello parecería que cabe la posibilidad de repensar esto de la propiedad privada como un dogma y tal vez correspondería abrir espacios donde el suelo para vivienda social fuera visto, precisamente, *en función social*, así como sucedió en el

período 1945-1954, y acercar entonces a la población necesitada de vivienda, la base material donde construirla.

Cabe comentar en relación con la propiedad y su relación con el suelo para vivienda social, el tema de la *expropiación*, contemplada en el art. 40 de la Constitución y en el art. 467 del Código Civil, donde plantea que es viable aquella por «razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas». Para reforzar el criterio de la expropiación de suelo para vivienda popular, es conveniente anotar que la Constitución señala que «[...] *El interés social prevalece sobre el interés particular*», esto como una máxima contemplada dentro de los derechos inherentes a la persona humana (art. 44).

Importante es, también, lo que señala la Constitución con relación a la *protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas* (art. 67), donde claramente establece la obligación del Estado en materia de tierra y en consecuencia de suelo para vivienda y de la vivienda misma; esto al señalar que

[...] las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Cabe señalar aquí que la figura legal del patrimonio familiar es importante para proteger el beneficio del disfrute del suelo por la familia, toda vez que de esa manera éste no se puede vender, hipotecar o alquilar, garantizando que sirva en el tiempo para satisfacer la necesidad de vivienda.

Nuevamente la Constitución vuelve a ratificar la obligación del Estado en materia de suelo para vivienda, al referirse a la *vivienda de los trabajadores* (art. 105), donde señala que el Estado

apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento, que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad.

Los conjuntos habitacionales no se construyen en el aire, ni en el agua, se construyen sobre el suelo y de ahí que señalemos que el citado artículo tiene una relación directa con éste.

Es importante señalar también en este artículo lo que se refiere a sistemas de financiamiento, tomando en cuenta que se trata de suelo y vivienda para trabajadores, cuyos salarios no les permiten adquirir viviendas en el mercado inmobiliario por no ser en su mayoría sujetos de crédito, lo que implica que un adecuado sistema de financiamiento para el trabajador debe ser proporcionado desde el Estado y con dos características mínimas: por un lado, debe ser un financiamiento a largo plazo (del orden de treinta años) y, por otro, a tasas bajas (por ejemplo, 2%).

El art. 105 también señala que los propietarios de empresas quedan obligados a proporcionar vivienda a los trabajadores de las mismas, cosa que muy pocas veces se cumple; pero igualmente el Estado podría intervenir con convenios y estímulos diversos a los empresarios que inviertan en vivienda para los trabajadores, todo esto en un marco de transparencia, de real beneficio a los destinatarios y de normativa clara y con calidad técnica.

Al referirse a las *obligaciones del Estado* la Constitución (art. 119) nuevamente involucra al suelo en el literal «g», toda vez que se señala como obligación fundamental la construcción de viviendas populares, indicando además que «cuando se trate de viviendas emergentes o en cooperativa, el sistema de tenencia podrá ser diferente». Procurar sistemas diferentes de tenencia de suelo es vital, de modo que éste se conserve para vivienda con exclusividad, evitando que sea un bien que se pueda vender, hipotecar o alquilar, ya que esto trae incontables males que terminan muchas veces en que las familias se quedan nuevamente sin nada y vuelven a vivir mal. Por eso es que se deben promover sistemas de tenencia diferentes, como una política de Estado, que garanticen gozar permanentemente de suelo y vivienda, cumpliendo así el mandato constitucional de «velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia» (literal «d» del art. 119).

Hasta aquí lo que según nuestro análisis plantea la Constitución de la República sobre el tema de la vivienda y el suelo, y que nos fue útil para la fundamentación de la propuesta de la nueva Ley de Vivienda y de varios de sus artículos. En tal sentido pasaremos ahora a referirnos concretamente a la nueva Ley de Vivienda, aprobada por el Congreso de la República en febrero de este año (Decreto 09-2012 del Congreso de la República). Ésta presenta, por un lado, aspectos doctrinarios del derecho a la vivienda en los cuales el derecho al suelo está sustancialmente vinculado, y por otro, algunas formas prácticas de acceso al suelo para vivienda popular.

En la nueva Ley de Vivienda los aspectos doctrinarios se refieren centralmente al derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, como derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar. Igualmente se indica que el Estado debe garantizar la seguridad jurídica de la vivienda, así como la disponibilidad de infraestructura, servicios básicos y proximidad a equipamientos comunitarios.

En esta parte doctrinaria se incluye también lo referente al Ordenamiento Territorial en materia de vivienda, así como al Uso del Suelo en área rural o urbana con fines habitacionales (art. 1: Objeto; art. 2: Principios Generales; art. 6: Derecho a Vivienda; art. 7: Definiciones, literales «m», «v» y «w»).

Se define, pues, y se insiste ampliamente, en la obligación estatal de garantizar vivienda digna; no «soluciones habitacionales», que son soluciones parciales, sino que se oriente en el cumplimiento de esas obligaciones a atender la necesidad de vivienda y por lo tanto de suelo, de manera integral y permanente en el tiempo, para enfrentar sostenidamente la problemática de vivienda del país; igualmente se reconoce el derecho de la población a obtener este beneficio por parte del Estado y a organizarse de diversas maneras legales para canalizar sus demandas y propuestas.

Con relación a las formas prácticas de acceso al suelo para vivienda popular, indicaremos que originalmente en esta Ley de Vivienda se proponía la creación de una Cartera de Suelo, misma que los diputados no aprobaron al conocer el artículo que proponía dicha creación. Pero a pesar de esta reprochable decisión por parte de los diputados de la 7.<sup>a</sup> Legislatura, carentes de toda conciencia respecto de la importancia que tiene el suelo para la vivienda de los trabajadores y de la población pobre y pobre en extremo, existen formas directas de tener acceso al suelo en esta Ley de Vivienda.

En efecto, en la Ley existe el Consejo Nacional para la Vivienda (CONAVI) que dentro de sus varias atribuciones tiene la de «proponer mecanismos que faciliten el acceso y legalización del suelo para fines habitacionales» (art. 13, literal «d»). Habrá que incidir ante este organismo mediante propuestas elaboradas y viables sobre suelo, tanto a nivel urbano como rural, para que cumpla de manera concreta con lo que plantea este artículo. Fundamental es que un organismo de este nivel conceptualice la necesidad del suelo como el bien principal al que deben tener acceso los sectores sociales de escasos recursos, con la ayuda del Estado, y que este mismo lo protege legalmente para que no se venda, alquile o hipoteque, de manera que este bien cumpla con una función social permanentemente.

Igualmente en esta Ley se da mucha importancia a la participación de las Municipalidades del país en la gestión del desarrollo habitacional y del ordenamiento territorial, indicando que éstas podrán aportar tierras del municipio en programas de desarrollo habitacional dignos (art. 21, literal «b»).

En la ley existe también lo que son estímulos a la autoconstrucción, por los que el Ente rector fomentará el desarrollo de programas de suelo y vivienda, dirigidos a autoproductores y autoconstructores, a la iniciativa privada, organismos no gubernamentales, cooperativas y asociaciones gremiales e instituciones de asistencia privada (art. 42).

Finalmente indicaremos dos formas que existen en la ley citada de obtener suelo para vivienda popular. Una se refiere a que con los recursos del subsidio proporcionado por el Estado a través del Fondo para la Vivienda (FOPAVI), se podría adquirir lote con servicios básicos (art. 65, literal «a»); la otra refiere a que los inmuebles que estén inscritos a favor del Estado o de sus entidades autónomas, descentralizadas o de las municipalidades, que estén ocupados por familias en situación de pobreza económica, podrán ser adjudicados o readjudicados, siempre que los mismos se destinen exclusivamente para vivienda. Este caso se refiere a las ocupaciones realizadas antes del 31.12.2007, lo que deberá ser demostrado por los solicitantes (art. 74).

Concluiremos, entonces, que existe un marco legal que tiene algunos espacios para tener acceso al suelo para vivienda popular en el país. Un marco legal que no es completo, porque sigue haciendo falta la creación por ley de una Cartera de Suelo para vivienda popular, pero que permite avanzar. El marco constitucional también es importante, porque define las obligaciones del Estado en materia de suelo para vivienda y los derechos de la población respecto de éste y en ese marco la población debe encaminar propuestas que debe negociar apropiadamente. Pero, además, existe una nueva Ley de Vivienda, que también tiene formas de acceso al suelo y que incluso las financia, y que si bien es cierto que no podemos señalar que son muchas y fácilmente accesibles, sí son reales y la población debe trabajar por utilizarlas en beneficio de sus familias.

## Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente, *Constitución Política de la República de Guatemala*, Editorial Piedra Santa, Guatemala, 1999.
- Ciencia y Tecnología para Guatemala (CITGUA), *Asentamientos precarios y pobladores en Guatemala*, Guatemala, 1991.
- Congreso de la República de Guatemala, *Decreto 09-2012 «Ley de Vivienda»*, Guatemala, 2012.
- Gobierno de Guatemala, *Decreto de Ley n.º 106, «Código Civil»*, Editorial Piedra Santa, Guatemala, 1999.
- UNICEF, SEGEPLAN y CRITERIO, *Caracterización de las áreas precarias en la Ciudad de Guatemala*, Guatemala, 1993.

## Cuba



Las Terrazas, plan de repoblación forestal diseñado por el Arq. Osmany Cienfuegos, hoy reserva de la Biosfera, de la UNESCO





# Un caso singular

Selma Díaz<sup>1</sup>

Como escribió nuestro compañero y coordinador Benjamín Nahoum en su libro sobre financiamiento,<sup>2</sup> *«Cuba es una isla»*. Y como añadió, contestando a mi propuesta para este artículo *«por consiguiente no puede ajustarse al 100% (ni al 80 ni al 60) a una punta hecha pensando en los países del resto de la región»*. Empiezo entonces esta contribución, que será por ello atípica, por un inicio: la conquista.

A su llegada a Cuba, los españoles encontraron una sociedad muy primitiva de recolectores-cazadores (la mayor parte, según plantean nuestros estudiosos, habían llegado en oleadas a través del arco de las Antillas, por tanto fundamentalmente de origen arahuaco, provenientes de la región del Orinoco). Los habitantes originarios más adelantados, poblando el oriente de la isla, ya tenían una agricultura incipiente basada en el cultivo de la yuca o mandioca. Naturalmente no existía la propiedad de la tierra como sí ocurrió en otras partes de América que tenían sociedades mucho más desarrolladas.

Loa españoles también encontraron un país completamente virgen, de grandes bosques maderables (ácana, caoba, ébano, cedro, caguairán...) y con una rica fauna, principalmente endémica, donde no existían, ni existen, animales venenosos o depredadores. Cristóbal Colón, que consideró Cuba parte de un continente, escribió en su diario de navegación *«es la tierra más hermosa que ojos humanos han visto»*.

## Cómo empezó todo

Fue el Adelantado Diego Velázquez, encargado de colonizar la isla por la Corona, quien fundó las primeras siete villas, entre 1511 y 1516. Como autoridad residió en Santiago de Cuba, en el oriente del país. Durante su gobierno se comenzó la introducción en la isla de diversos tipos de ganado (vacuno, porcino, equino) y de aves de corral. Aunque algunas de estas especies no lograron adaptarse al clima, otras, por el contrario, lo hicieron de manera extraordinaria.

1 Cubana, agrimensora, arquitecta y licenciada en Ciencias Sociales. Combatiente de la Revolución (1954-1959); fundadora de la Planificación Física en Cuba (1960-1978); de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (1961), de la Sociedad HABITAT-CUBA (1993-2001); Consejera Económica y de Cooperación en Suecia y Polonia (1978-1986). Autora de libros sobre la vivienda social (Cuba y Latinoamérica), sobre las experiencias cubanas en el ordenamiento territorial y acerca del debate de los años sesenta con relación a la economía en el socialismo, que animaron al Comandante Ernesto Guevara y el economista francés Charles Bettelheim. Actualmente asesora al Programa Mejoramiento de Barrios, PROMEBBA, en la provincia del Chaco, Argentina.

2 Nahoum, 2003.

Se cuenta que una gran parte de aquel ganado logró escapar de las pocas estancias y encontrar su hábitat en los amplios y virginales montes y sabanas del interior de la isla. La existencia de ríos y una vegetación frondosa en esos parajes, la inexistencia de animales agresivos y la escasa presencia humana, hizo que se procrease el ganado cimarrón, llamado así porque había escapado de las pocas poblaciones a los montes, donde las propias características del paisaje natural generaron una cierta especialización. El ganado vacuno encontró su medio natural en las amplias sabanas del centro (Ciego, Camagüey, parte de Las Tunas y Bayamo), mientras que el porcino lo halló en los frondosos montes del resto de la isla. Hacia la cuarta década de la presencia española en Cuba, era tal la abundancia de ganado cimarrón que en la península mostraban incredulidad ante las cifras de diez mil cabezas en espacios donde allí sólo albergaban mil.

En épocas posteriores y asociado a la actividad de la caza de ganado se produjo el proceso de apropiación de las tierras del interior de la isla por los vecinos más poderosos de las villas y ciudades. Este proceso tuvo tres aspectos importantes: la ilegalidad, la exclusión y la formación de la estructura latifundista del país.

### **Primeras luchas por la apropiación del suelo**

Desde el inicio, los reyes habían establecido que las tierras para pastoreo fueran declaradas comunales en beneficio de los habitantes de las villas. Para el siglo XVII se comienza a violentar el sistema a favor del interés particular de algunos vecinos. El método utilizado para ello fue una libre interpretación del procedimiento conocido como «*mercedes de tierras*». Al principio, sin embargo, el interés no radicaba en la tierra sino en la apropiación del ganado que se encontraba en ella, con la abierta intención de excluir de sus beneficios a los demás habitantes.

Como fue necesario violentar las normas establecidas para llevar a cabo la apropiación territorial tuvo lugar, entonces, una verdadera batalla entre el comunismo y el individualismo, es decir, entre el aprovechamiento común de las tierras de pastoreo por los habitantes de las villas o su uso exclusivo por particulares.

### **Las formas del reparto de las tierras**

La característica de los repartos también fue singular. Desde el principio surgió una diferenciación entre las entregas de tierras de ganado mayor o vacuno, llamado *hato* y ubicado en las amplias sabanas, y las de ganado menor o porcino, que se encontraba en los montes, llamado *corral*.

Son los «señores del ganado» los que constituyen el núcleo original de las oligarquías terratenientes regionales porque los términos de hatos y corrales se referían a extensiones territoriales diferentes. Por lo general, el hato tenía 22.606 ha y el corral unas 5.600 ha. Como estos repartos se hacían en formas circulares donde coincidían los linderos de tres grandes fincas, devinieron con el tiempo «*tierras no repartidas*», que fueron denominados *realengos*, en teoría propiedad de la Corona española, pero con el tiempo se autorizó a blancos pobres, negros y mulatos libres, a establecer allí sus sitios de labor.

### **Derechos de propiedad sobre la tierra**

Las *mercedes de tierras* no daban el derecho de propiedad sobre la tierra. Para ello se requería la confirmación del Rey, a través de las audiencias y de los virreyes. Lo cierto es que para 1540, sin la presencia de estas autoridades, surgió la idea bastante extendida de que el Rey había autorizado a los cabildos a conceder las mercedes de tierra, con la particularidad de considerar esta acción una potestad o facultad delegada por el soberano.

De este modo, fueron los cabildos o ayuntamientos de las distintas villas —formados por los vecinos más poderosos— los que se atribuyeron el derecho, y de hecho lo ejercieron, de repartir los grandes espacios territoriales de la isla, sin que existiera ninguna disposición expresa ni ninguna ratificación real para tales repartos. Es este proceso el que va creando la estructura agraria, basada en el latifundio y, con él, van tomando forma las oligarquías regionales. Este sistema no permitió, porque no estaba concebido para ello, el poblamiento de la isla ni la conversión de los grandes espacios geográficos en regiones económicas productivas.

### **Inicio de la agricultura**

Durante estos primeros siglos, las villas y ciudades constituyeron los núcleos iniciales de la formación de las regiones económico-sociales del país; su población, la mayor parte nacida en la isla y fuertemente mestizada —para el siglo XVII se considera ya extinguida la población aborigen— definió sus perfiles humanos. Alrededor de aquéllas, y sin penetrar mucho en el espacio geográfico, que siguió estando despoblado, se crearon los cinturones productivos que las abastecían de alimentos y a la vez completaban sus actividades comerciales. En estos espacios se concentró la agricultura.

Tres renglones productivos crecerán con fuerza y marcarán toda la posterior historia agraria de Cuba: el tabaco, la caña de azúcar y los sitios de labor, dedicados

tanto a la producción de alimentos para las villas y ciudades, para las flotas (que provenientes de los Virreinos de Perú y México, se concentraban en el puerto de La Habana para regresar protegidas a España), y para el importante comercio de contrabando, llamado «de rescate».

Los sitieros formaron, junto a los vegueros<sup>3</sup> o cultivadores de tabaco —planta autóctona que usaba la población aborigen— el campesinado cubano.

### **Formas de utilización de la tierra por las oligarquías regionales**

La urgencia de obtener productos alimenticios para las poblaciones, el surgimiento de una fuerza de trabajo concentrada en las construcciones (Cuba estuvo desde muy pronto fuertemente fortificada) y la demanda del comercio hacia España, que ahora colocaba al tabaco y el azúcar como los renglones de mayor demanda, provocaron un cambio notable en la estructura económica.

Fueron los cinturones agrarios de las ciudades los que ocuparon los nuevos espacios productivos. Cerca de las zonas urbanas, los hatos y corrales empezaron a ser subdivididos en estancias, vegas, huertos y trapiches azucareros, y con ello se produjo un aumento del campesinado, natural del país o llegado de España, así como de la esclavitud.

Así se desarrollaron las dos formas de utilización de la tierra por las oligarquías regionales: la entrega de tierras a campesinos a cambio de un por ciento de su ganancia o de sus productos (los llamados *aparceros* o *precaristas*), y su utilización para la producción azucarera bajo la explotación directa de la masa de esclavos.

Para el siglo XVIII casi todas las tierras estaban repartidas en la isla, particularmente las de occidente, mientras que las grandes sabanas del Oriente se mantenían improductivas y despobladas. Es en esta etapa que comienzan a observarse las primeras luchas sociales por la tierra en la historia de Cuba, como consecuencia de las medidas monopólicas tomadas por la Corona española.

### **Las luchas por la tierra**

La primera batalla la libran los vegueros. La producción de tabaco fue, muy tempranamente, controlada por España, que prohibía la venta del producto a particulares y, arbitrariamente, establecía tanto el precio como las cantidades a comprar.

3 A las plantaciones de tabaco se les llamó y aún hoy se les llama vegas.

Hubo protestas anteriores, pero en 1723 los vegueros efectuaron la mayor de todas sus insurrecciones, ahora tanto contra la Corona como contra la oligarquía. Avanzaron sobre La Habana y se enfrentaron al Ejército. Algunos murieron y doce fueron aprehendidos y ahorcados el 23 de enero de 1723, en el barrio de Jesús del Monte. Ésta fue la primera insurrección campesina de nuestra historia.

En las llamadas «tierras realengas o realengos» se asentaron familias que durante siglos vivieron en esos terrenos, hasta que, ya en el siglo XX, las compañías latifundistas, fundamentalmente norteamericanas, comenzaron a codiciarlas. Al principio intentaron la intimidación y la compra, pero su voluntad se estrelló contra el amor de los habitantes a su terruño. Algunos de esos campesinos ya habían legalizado su estancia en esas pequeñas fincas e incluso aparecían sus títulos de propiedad en los juzgados.

La más importante de estas luchas se desarrolló en el llamado «Realengo 18», en la zona de Guantánamo. Su larga historia comienza en el siglo XVIII pero ya en el siglo XIX se mensura y deslinda, quedando aceptada su existencia, con una extensión de 324 caballerías.<sup>4</sup> Como aves de rapiña, las compañías imperialistas, los latifundistas criollos y aventureros de toda laya se lanzaron sobre aquellas tierras vírgenes y su riqueza forestal, cometiéndose reiterados abusos de la Guardia Rural, rama campesina del Ejército.

En el transcurso de los años y luchando sin descanso contra los desalojos y los intentos de deslindar las tierras, las asociaciones campesinas constituidas en la zona logran la creación de la Asociación de Productores Agrícolas de El Realengo 18. Durante años se producen diferentes intentos que culminan en 1934 cuando el entonces jefe del Ejército y «hombre fuerte» del país en virtud del cuartelazo del 4 de septiembre de 1933, coronel Fulgencio Batista, proclamó colérico que «habría deslinde o habría sangre».

Los realenguistas respondieron con su histórica consigna de «Tierra o Sangre», patentizando así su decisión de defender a toda costa la tierra. Alrededor de El Realengo se tendió un cerco militar, pero en toda la isla se desarrolló un importante movimiento de solidaridad con los campesinos, que alcanzó un nivel superior con el envío de armas para la defensa, lo que les permitió obtener una importante tregua.

4 Una caballería equivalente a 13,42 ha. Se cuenta que pagaron al precio irrisorio de 6 dólares la caballería, lo que significa que pagaron menos de 50 centavos de dólar por hectárea.

## **A partir de 1898: también la penetración económica norteamericana**

En 1898, a partir de una autoagresión, Estados Unidos interviene en la guerra que desarrollaba Cuba contra España y que culminará, ese mismo año, con la firma del Tratado de París entre yanquis y españoles, con la ausencia de Cuba. Ésta queda indefensa por lo que, en un plazo de tiempo muy breve, los norteamericanos se apoderan de nuestras mejores tierras, de todas las minas, los recursos naturales, la mayor parte de la industria azucarera, los ferrocarriles, la industria eléctrica, telefónica y los bancos. Sobre estos aspectos Fidel Castro plantearía:

Es decir que en un solo año adquirieron mucho más de 10.000 caballerías de las mejores tierras de este país, con sus bolsillos repletos de billetes, a un pueblo que padecía la miseria de 30 años de lucha. Y así, sin derramar sangre y gastando un mínimo de riquezas, se fueron apoderando de este país.<sup>5</sup>

En 1902, Cuba, simplemente, había cambiado de amo. Fue licenciado el glorioso Ejército Libertador, gobiernos y convenios entreguistas se impusieron y la isla fue cayendo sin retroceso en las manos yanquis, que habían impuesto en la Constitución de 1901, además, su derecho a intervenir en nuestro país, lo que hicieron en tres ocasiones antes de 1920.

A partir de ese momento comenzó una doble lucha contra el imperialismo: tanto por nuestra real independencia política, como por la reconquista de los recursos del país, lucha donde se empeñaron los mejores hijos de sucesivas generaciones.

El 10 de marzo de 1952, Fulgencio Batista, apoyado por los Estados Unidos, da su golpe de Estado, dos meses antes de las elecciones presidenciales, impidiendo la llegada al poder de un primer gobierno nacionalista. En respuesta, Fidel Castro y sus compañeros atacan el Cuartel Moncada el 26 de julio de 1953.

En su alegato de defensa en el juicio por ese ataque, conocido como «La historia me absolverá» Fidel diría:

Nosotros llamamos pueblo, si de lucha se trata [...] a los quinientos mil obreros del campo que habitan en los bohíos miserables, que trabajan cuatro meses al año y pasan hambre el resto, compartiendo con sus hijos la miseria, que no tienen una pulgada de tierra para sembrar y cuya existencia debiera mover más a compasión si no hubiera tantos corazones de piedra. [...] El problema de la tierra, el problema de la industrialización, el problema de la vivienda, el problema del desempleo, el proble-

5 Fidel Castro. Discurso conmemorando los cien años del inicio de la primera guerra contra España. La Demajagua, Bayamo, 10 de octubre de 1968.

ma de la educación y el problema de la salud del pueblo; he ahí concretados los seis puntos a cuya solución se hubieran encaminado resueltamente nuestros esfuerzos, junto con la conquista de las libertades públicas y la democracia política.

La lucha contra la tiranía duraría siete años y concitaría el apoyo de la mayoría del pueblo, independientemente del nivel económico y de las diferentes organizaciones a las que pertenecieran.

### **Después del triunfo de la Revolución ¿qué?**

Triunfante la Revolución, cumpliendo las promesas del Moncada, en los primeros seis meses de 1959 se promulgan las leyes de: Rebaja del 50% de los alquileres; Solares Yermos, que establecía un precio único para el metro de tierra urbana urbanizada e impedía la explotación inmobiliaria, y la primera Ley de Reforma Agraria,<sup>6</sup> que nacionalizó los grandes latifundios y le dio la propiedad de la tierra a quienes la cultivaban.

#### En el campo

En 1962 se promulgaría la segunda Ley de Reforma Agraria limitando a cinco caballerías la cantidad de tierra por propietario.<sup>7</sup> A pesar de estos repartos de tierra a campesinos, grandes extensiones permanecieron en propiedad del Estado, que organizó con los obreros agrícolas, Granjas del Pueblo, encargadas de las diferentes producciones agropecuarias, tratando de establecer empresas agrícolas ejemplares y, con las áreas de caña, las llamadas Cooperativas cañeras, que no fueron constituidas como verdaderas cooperativas porque no se ejercía la democracia interna.

Por otro lado, la creación de cooperativas campesinas de Créditos y Servicios, apoyadas por la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), es decir, constituidas como reales cooperativas, por asociación de propietarios de tierra, han contribuido al aprovechamiento del suelo y actualmente se mantienen como los productores más eficientes.

Hoy, en el marco de la crisis creada en el país por la desaparición de los regímenes socialistas en el este de Europa (única posibilidad de intercambios derivada del bloqueo norteamericano impuesto desde 1960) y, también, por la necesidad de ajustar la economía del país a la situación de crisis mundial, que en las condiciones de Cuba implica la necesidad urgente de lograr la soberanía alimentaria, se ha

6 Esta primera Ley permitía propiedades de hasta 30 caballerías, es decir, alrededor de 403 ha.

7 La segunda Ley expropió todas las fincas de más de 5 caballerías, es decir, permitió la propiedad de hasta 67 ha.



aprobado un nuevo Decreto Ley<sup>8</sup> que establece la entrega de tierras en usufructo a toda persona que quiera cultivarla, en lo que puede considerarse una tercera Ley de Reforma Agraria. Se brinda además, un estímulo directo a los campesinos, mejorando sustancialmente los precios de compra de los productos por el Estado y liberando las gestiones de venta de sus excedentes.

### En las ciudades

En 1960 se crea, en el Ministerio de Obras Públicas, el Departamento de Planificación Física, encargado de determinar la ubicación física de todas las obras de la naciente revolución.<sup>9</sup> En 1961, con la incorporación de todos los investigadores de catastro<sup>10</sup> dicho departamento se define con dos grandes áreas: Planes Regionales y Planes Urbanos. La primera abordó el deslinde de todas las áreas estatales y privadas, jugando un papel inicial en la entrega de títulos de propiedad y, posteriormente, en la reestructuración de las tierras del Estado proponiendo una nueva estructura organizativa que culminaría, en 1965, con la propuesta y aprobación de una división en regiones de las seis provincias existentes.<sup>11</sup>

Al mismo tiempo, Planes Urbanos empieza el trabajo de elaboración de planes directores en todas las ciudades del país, apoyado muy rápidamente por la decisión del Ministro de Industrias, Comandante Ernesto «Che» Guevara, de que se le propusiera la localización de las nuevas industrias que estaba desarrollando ese ministerio.

Se seleccionan veinte ciudades con vocación de centros regionales, elaborándose sus planes directores, lo que culmina con la localización no sólo de las industrias sino de las demás obras sociales (universidades, hospitales, centros de investigación) y de las redes que el mismo exigía. En aquellos planes se establecían las zonas de desarrollo de vivienda para la entrega de lotes urbanos gratuitos a aquellas personas que quisieran construir su vivienda por medios propios.

8 En septiembre de 2008 entraron en vigor tanto el Decreto Ley 259 «Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo» como el Decreto 282 «Reglamento para la entrega de tierras ociosas en usufructo», con el propósito de disminuir la importación de alimentos, aumentar la producción agropecuaria y contribuir a la seguridad alimentaria del país, y a los cuales se podían acoger personas naturales y jurídicas. En el actual Decreto Ley 259 solamente se autoriza distribuir a personas hasta 2 ha pero en el nuevo Decreto en elaboración y ya en la práctica, se distribuyen hasta las 67 ha tanto a nuevos como a tradicionales campesinos, siempre que tengan condiciones para ponerlas en producción.

9 Se inicia por la necesidad urgente del MINOP —para cumplir sus planes— de localizar 10.000 nuevas escuelas en todo el territorio y la imposibilidad de hacerlo por parte de las nuevas autoridades educacionales.

10 El organismo existente de Cartografía y Catastro pasa a las Fuerzas Armadas para garantizar los mapas necesarios para la defensa del país, que ya estaba siendo agredido por el gobierno norteamericano, y se convierte en Geodesia y Cartografía. Los investigadores de catastro (distribuidos en todo el país) pasan al Departamento de Planificación Física, dando un vuelco al mismo a partir de abordar el inventario de todo el país.

11 Estructura que volaría en pedazos los municipios dentro de la división político administrativa. Relato esta experiencia en Díaz, 2008.

## La situación actual del acceso a lotes urbanos

En 1985, y debido a la tardía comprensión por la dirección del país que el problema de la vivienda no podía ser resuelto solamente por el Estado, se crea el Instituto de la Vivienda (INV), como organismo rector y responsable de hacer posibles todas las vías para incrementar el número de viviendas nuevas y establecer una política para el mantenimiento del importante y valioso fondo edificado existente en todo el país.

En esa dirección, la propia Ley General de la Vivienda que crea el INV, autoriza la entrega a la población de solares yermos urbanos para la construcción de viviendas, cesión que se realiza en concepto de derecho real de superficie o derecho perpetuo de superficie (DPS). El DPS es vitalicio, con posibilidades de transmisión a los herederos, pero puede usarse sólo para construir viviendas. El Código Civil cubano también contempla la entrega de lotes para otros usos a través del llamado Derecho Real, pero éste limita al otorgamiento a un término de 50 años, prorrogables 25 años más.

El DPS tiene determinadas singularidades y está regulado en la Resolución 2 de 14.1.1991, dictada por el INV, que además de definirlo regula los deberes y derechos del superficiario, contemplando casos que deben ser llamados al pago del derecho perpetuo de superficie y precisa otros que pueden ser exceptuados de la obligación de ese pago.

La transmisión de los solares yermos se realiza por parte del Estado, a través de las Direcciones Municipales de la Vivienda (DMV), a particulares que deben igualmente poseer el requisito de ser de los seleccionados para construir. El superficiario está obligado a iniciar la construcción de su vivienda en el término de un año; no cumplir con tal obligación será causa suficiente para la extinción del derecho concedido.

Al mismo tiempo se aclara que no es posible que quienes adquieran un terreno por DPS posteriormente realicen otra cesión, venta o segregación a favor de persona distinta, prohibiéndose su transferencia ulterior, salvo al Estado.

Es importante precisar que uno de los problemas existentes desde los primeros tiempos de la Revolución, y que se mantiene aún hoy en la nueva Ley de 2012 que autoriza la compraventa de viviendas entre particulares, es que el valor del suelo no se contempla en las tasaciones: no existen diferencias de precios debido a la localización, es decir, el suelo urbano sigue sin ser valorado como tal.

## Una crítica general y una autocrítica personal

Aunque dirigí la planificación regional en Cuba desde 1960 hasta 1964, el 1° de junio de ese año, para hacer mi Servicio Social, me incorporé como Directora de Planificación Física de la provincia de Oriente. Durante los casi trece años de mi trabajo allí enfrentamos múltiples problemas derivados del poco valor que se le daba al suelo en las localizaciones de industrias, almacenes y, en general, las instalaciones de diferentes servicios.

Recuerdo en particular la discusión que perdí, en 1971, con los inversionistas de la Textilera de Santiago de Cuba, concebida en una de las Repúblicas de la ex Unión Soviética y que, prácticamente, ocupó la mayor parte de la zona industrial (vinculada al puerto de esa ciudad, donde habíamos previsto otras) y cuyos locales hoy han tenido que reconvertirse en varias industrias y talleres. Recuerdo, también, las conversaciones con mis asesores búlgaros (excelentes urbanistas) que me contaban sus propias batallas perdidas y el trabajo que estaban realizando en su país con la finalidad de añadir el valor del suelo al cálculo del valor total de cualquier inversión, para lograr su control y mejor uso.

La crítica personal está vinculada a la incomprensión de la realidad de la labor de la población en la construcción de su hábitat. Cuando llegué a Oriente, no sólo existían los planes directores de las ciudades secundarias sino que, en muchos casos, estas ciudades tenían también arquitectos urbanistas (la mayoría latinoamericanos) trabajando en los mismos.

Ese era el caso de Holguín, la ciudad más importante del norte de Oriente (zona donde se concentra nuestra producción de níquel, entre las ciudades de Mayarí y Moa) pero que también, por sus excelentes condiciones como centro regional, fue depositaria de varias grandes industrias, además de la universidad, el hospital, las instalaciones deportivas, servicios a la producción, etcétera.

En Holguín trabajaba conmigo un matrimonio de arquitectos argentinos de La Plata. Ella, la arquitecta Olga Ravella, estaba encargada del Plan Director. La ciudad crecía aceleradamente por emigración interna, llegando a estar rodeada de un cinturón de bohíos,<sup>12</sup> y recuerdo haber conversado varias veces sobre qué hacer. Y haber decidido que, después, cuando tuviéramos recursos y posibilidades, haríamos los barrios nuevos y demoleríamos estas zonas.

12 Vivienda de los aborígenes cubanos realizada con troncos y hojas de palmas.

La vida, que es más rica, me demostró que todo planificador debe prever incluso estas áreas. Porque la capacidad de la población de mejorar su vivienda es tan importante que no podemos, ni debemos, ignorarla. Hoy esas zonas están consolidadas y para regularizar sus redes, por ejemplo, debemos gastar el doble o el triple que si lo hubiéramos previsto, además de no tener zonas en ellas donde ubicar las áreas sociales o de servicios.

En esa dirección trato de recomendar en todos aquellos territorios donde la población más desfavorecida intenta ocupar áreas libres, que se tome en cuenta la experiencia peruana —implantada por el expresidente General Velasco Alvarado— de proyectar áreas (que él llamó de «pueblos jóvenes») donde la lotificación considera ya la calle de acceso al frente de los lotes y una calle posterior para el paso de las redes. En los primeros tiempos la calle no existiría, pero el espacio sí. Mientras tanto, el agua se distribuiría en camiones pipas. Todo beneficiario de un lote tendría un tiempo determinado para iniciar un módulo mínimo, según recuerdo de unos 20-25 m<sup>2</sup> (el *pie de casa*). Esta solución permite construir ciudad desde los primeros esfuerzos de la población.

### **Derecho al hábitat y a la ciudad**

El hábitat y las ciudades cubanas, desde 1959, han sido de su población, que valoriza intensamente no sólo sus instalaciones de educación y salud, sino también las culturales, lúdicas o deportivas... Pero si hacemos una encuesta en cualquiera de ellas, la gran mayoría de sus habitantes considera que lo más importante y valioso para ellos es lo que hoy se llama en este mundo globalizado «tranquilidad ciudadana».

### **Existen otros logros...**

Con la orientación —planteada por Planificación Física desde 1960— de no autorizar inversiones importantes en la capital y, con la decisión del ministro de Industrias, Comandante Guevara, de localizar éstas en las veinte ciudades seleccionadas, se logró parar el crecimiento de La Habana por inmigración interna. Actualmente sigue teniendo el 20% de la población del país, exactamente igual que en 1959, evitando así la macrocefalia de la capital, tan común a nuestros países latinoamericanos, donde algunos como Chile, El Salvador o Panamá acaparan en sus capitales un tercio o más de su población total.

Pero además deben citarse como logros importantes:

- la ausencia de la especulación urbana (gran constructora de ciudades en el capitalismo);

- la recuperación del Centro Histórico de la ciudad de La Habana —declarado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad desde la década de los ochenta— sin desplazar a su población original ni variar su uso residencial;
- la recuperación de los centros históricos de las otras seis primeras villas, más el de la ciudad de Cienfuegos, de los cuales tres de ellos (Camaguey, Trinidad y Cienfuegos) han sido declarados también Patrimonio de la Humanidad;
- la existencia de la agricultura urbana (huertas) en todas las ciudades importantes.

### **... y otros problemas**

Y, también, desde el derecho a la ciudad existen aún problemas. La utilización intensa del prefabricado pesado, política derivada de la no comprensión del papel de la población en la construcción de su hábitat (que trató de resolver el problema de la vivienda a través del esfuerzo estatal —también consecuencia de una etapa con gran disponibilidad de cemento y petróleo—) obligó a un crecimiento de la extensión urbana, ya que este sistema no se presta para operaciones de zurcido urbano.

De esta extensión, en particular de la ciudad de La Habana, se deriva otro de sus grandes problemas: el del transporte urbano. El que no haya un buen y eficiente sistema, obliga a su población a desplazamientos a través de ómnibus u otros medios que implican una gran cantidad de tiempo o dinero, obligando, también, a dedicarle al desplazamiento un tiempo que pudiera emplearse en otras actividades más gratas o productivas.

### **Desigualdades espaciales**

Es indudable, sin embargo, que

desde la década de los noventa, el tema de las desigualdades espaciales ha ganado mayor visibilidad como consecuencia de la interrupción de exitosos programas, encaminados a minimizar los desequilibrios territoriales heredados, y los procesos de homogeneización de condiciones de vida en el país.<sup>13</sup>

En este tema, muy particular a Cuba, sigo entonces estas reflexiones de la Dra. Luisa Iníguez:

[...] Las consecuencias negativas de los cambios, (provocados por la crisis de los años noventa) en un inicio alcanzaron a la totalidad de los subespacios y territorios del país, aunque fueron observadas diferentes oportunidades de espacios-familias para amortiguarlas. Se colocaron en ventaja aquellos espacios-familias vinculados con potencialidades para la siembra de cultivos menores, la extracción de recursos pesqueros, la explotación ganadera o la cría de animales, que también avanzó hacia las ciudades, donde se concentraba la mayor intensidad de los cambios.

13 Iníguez Rojas.

[...] Las medidas de ajuste económico lograban la supervivencia del país y el inicio de la recuperación de la crisis, pero la emergencia o re-emergencia de nuevos actores económicos estatales, mixtos, no estatales, formales o informales, legales o ilegales, complicó la ya difícil aprehensión de las desigualdades territoriales con el diseño de espacios luminosos y opacos.<sup>14</sup>

[...] El proceso de más intensa expresión en las reconfiguraciones espaciales y territoriales en la primera década del siglo XXI, fue sin duda el redimensionamiento de la agroindustria azucarera iniciado en mayo de 2002, el cual produjo intensos impactos en la organización espacial de los territorios vinculados a este sector. Por un lado, el patrimonio azucarero industrial fue reducido de 156 a 61 industrias,<sup>15</sup> y quedó menos de 40% del existente a inicios de la década.

[...] Por sobre los efectos favorables de la recuperación económica, la permanente preocupación del Estado cubano por elevar las condiciones y el nivel de vida de toda la población, y la mantenida proximidad de algunos indicadores territoriales en cuanto a educación y salud, en la primera década de este siglo se consolidan desigualdades espaciales que se habían diseñado desde mediados de los años noventa.

[...] En el incremento de la heterogeneidad del tejido social en Cuba, el espacio ha sido y es cómplice del rediseño de desigualdades, y ha revelado inequidades heredadas y segregaciones espaciales residuales. Los lineamientos de la política económica y social del país que se ejecuta debe tener entre sus prioridades la ingente necesidad ética de agudizar la mira sobre el mapa y priorizar la atención a espacios opacos del país, donde son menores las posibilidades de inserción en nuevos o reanimados procesos que se prevean o en marcha.

[...] En el futuro inmediato se deberá afrontar la satisfacción de necesidades acumuladas y nuevas, que sin dudas traerán conflictos en las formas de pensar y actuar en el territorio, para los cuales debemos estar entrenados en el diálogo y la concertación de intereses. Esfuerzos teóricos y empíricos deberán permitir responder, tal vez con múltiples alternativas, a la interrogante esencial: ¿Espacios luminosos y opacos por qué y para quiénes?

Las actuales valoraciones críticas sobre estas expresiones de desigualdades en ciudades y territorios están impulsando una serie de medidas que deberán incrementarse en el futuro —como expresa la Dra. Iñiguez— a través del diálogo y la concertación de intereses.

En general, al menos en el ámbito profesional e intelectual, el interés y la preocupación por la permanencia de las conquistas sociales del país obligan a insistir diariamente en una mayor transparencia en el debate sobre las medidas que se están dise-

14 Los conceptos de espacios luminosos y opacos se adaptan de la publicación de Santos y Arroyo, 1997 e Iñiguez, 2008.

15 Cifra total de industrias azucareras que quedaron, después de la segunda fase del proceso de redimensionamiento (Tarea Álvaro Reinoso II), Instituto de Planificación Física, La Habana, 2006.

ñando para ajustar el sistema económico a las nuevas condiciones del mundo. En esta dirección, muchos de nosotros insistimos también en la necesidad de implementar la participación ciudadana y una emergencia de sistemas como el cooperativismo, que incluyen en él la participación y el compromiso individual y colectivo.

## Referencias

- Castro, Fidel, *La Historia me absolverá*, Cuba 1953. EcuRed, Enciclopedia cubana en <<http://www.ecured.cu>>.
- Díaz, Selma, *Hacia una cultura del territorio. Experiencias de las divisiones político administrativas en Cuba. 1965-1975*, Centro Internacional Miranda, Caracas, Venezuela, 2008.
- Íñiguez Rojas, Luisa, «Espacios luminosos y opacos ¿Por qué y para quiénes?» en *Boletín del Grupo de Solidaridad y Reflexión «Oscar Arnulfo Romero»*, Centro de Estudios de Salud y Bienestar Humano, Universidad de La Habana.
- «Desigualdades socio-espaciales del bienestar en Cuba. Entre herencias, emergencias e incertidumbre», ponencia presentada en el evento «Visiones académicas europeo-cubanas sobre economía, desarrollo y cooperación», Madrid, 2008.
- Nahoum, Benjamín, *Financiamiento para la vivienda popular en América Latina*, Ed. Centro Cooperativo Sueco, San José de Costa Rica, 2003
- Portuondo del Prado, Fernando, *Curso de Historia de Cuba*, 2ª Edición, Ed. Minerva, La Habana, 1945.
- Santos, M. y Arroyo, M. «Globalização regionalização: a proposta de Mercosul», en *Industria, globalização e economia. Caderno Técnico*, n.º 24, CNI/SESI, Brasília, 1997.
- Torres Cuevas, Eduardo y Loyola Vega, Oscar, *Historia de Cuba*, Formación y Liberación de la Nación 1492-1898, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 2001.

**México**



Conjuntos habitacionales con vivienda de interés social y popular.  
Fuente: Centro EURE S.C.





# La mejor política social es la política económica

*Alfonso Iracheta*<sup>1</sup>

## Introducción

El derecho a la ciudad, como otros derechos humanos, se ha convertido en un instrumento fundamental para avanzar hacia la equidad e igualdad entre personas y grupos sociales en los espacios que conforman un territorio y para lograr una mejor calidad de vida para todos.

El enfoque territorial del derecho a la ciudad es consecuencia del acelerado proceso de urbanización que vive el mundo, de la concentración de más de la mitad de la población en ciudades y de la tendencia a la agudización de las condiciones de inequidad, pobreza y segregación de la mayor parte de la población urbana del llamado «mundo en desarrollo».

El derecho a la ciudad hace referencia al hábitat en sus dimensiones social, económica, espacial, ambiental e institucional, trascendiendo el concepto tradicional del derecho a la vivienda, al incorporar el entorno físico, económico, social, cultural y político que le da sentido a la vivienda desde perspectivas espaciales y temporales.

En este sentido, es un concepto eminentemente político por dos razones:

- la primera, porque es un derecho en construcción, que implica posicionamientos y movilizaciones de diversos actores sociales en los espacios políticos de participación, consulta y deliberación;
- la segunda, porque es un derecho integral, en la medida que afecta todas las facetas de la vida de los individuos y las colectividades en un espacio determinado (la ciudad).

Es también un derecho complejo porque sintetiza otros derechos y se orienta a promover actitudes solidarias y no sólo competitivas, siendo enfáticamente espa-

<sup>1</sup> Mexicano, doctor en Estudios Regionales. Es académico y consultor. Ha publicado 13 libros y más de 60 artículos y dictado unas 300 conferencias. Fue miembro del Consejo Asesor de ONU-HABITAT y de la Red Global de Investigación en Asentamientos Humanos. Es presidente de FOROPOLIS, miembro del directorio de la Federación Iberoamericana de Urbanistas y Coordinador del Congreso Iberoamericano de Suelo Urbano.

cial. Por esta complejidad, no está jurídicamente reconocido por buena parte de los países, porque su aplicación y exigibilidad requiere de un Estado de Derecho con enfoque social y altamente organizado e integrado. Por ello, el derecho a la ciudad constituye más un principio y una exigencia política, que un derecho que puede ser exigible jurídicamente en su totalidad (Varias instituciones, 2008: 36).

El derecho a la ciudad es un derecho colectivo de todos los habitantes, que articula los derechos humanos con las condiciones espaciales concretas de cada ciudad; que busca el disfrute equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, lo que implica otorgar atención prioritaria a personas con discapacidad, con muy bajo ingreso y en general a todas aquellas que son vulnerables.

Desde una perspectiva de análisis, el derecho a la ciudad, no representa un nuevo derecho, sino la explicitación, alineamiento, y organización programática de los derechos humanos consagrados en la Carta Magna Mexicana y en acuerdos internacionales signados por el Gobierno de México. Desde otra perspectiva más ortodoxa y amplia, el derecho a la ciudad, como aquí se concibe, sí se trata de un nuevo derecho, porque implica la articulación de algunos ya consagrados en la legislación mexicana, además de otros hasta ahora no reconocidos, como el derecho a la movilidad sustentable, al agua, a la propiedad social, entre otros.

### **¿Por qué promover el derecho a la ciudad?**

Conforme el mundo se urbaniza, se agudizan los problemas urbanos y las contradicciones socio-espaciales alcanzan alta gravedad, porque buena parte del crecimiento demográfico está ocurriendo (y así seguirá siendo en el futuro) en países en desarrollo, y casi toda la nueva población será pobre y se concentrará en ciudades (ONU-HABITAT, 2009: 2).

Al preguntarse ¿cómo lo hemos hecho con relación al logro del desarrollo?, Boisier (2011: 35), afirma que desde 1941, en que a nivel mundial el concepto de desarrollo se transforma en políticas públicas, se han gastado inconmensurables cantidades de dinero para fomentar programas de desarrollo; sin embargo, al inicio del siglo XXI, del orden de tres mil quinientos millones de personas viven con aproximadamente 2 dólares estadounidenses al día y otros mil quinientos millones con menos de 1 dólar al día; el resultado: un fracaso. Ante esto, una oscura sombra se posa sobre el mundo en desarrollo, que está viendo llegar un escenario hiperpoblado de pobres en las ciudades.

En México, el 77% de la población vive en 383 ciudades (80 millones de habitantes) y casi 60% en zonas metropolitanas. Hacia 2030, el país alcanzará 135 millones de habitantes (SEDESOL e IIE-UNAM, 2012: 11) y casi todo el crecimiento corresponderá a la población urbana (cuadro 1)<sup>2</sup> predominando la de bajo ingreso. Por ello, se espera que los problemas de informalidad, pobreza y precarismo se agudicen, de no actuarse de inmediato y con decisión.

Estudios recientes<sup>3</sup> confirman esta tendencia; es decir, que la segregación socio-espacial, el precarismo y la informalidad siguen creciendo en las ciudades mexicanas, no obstante haberse aplicado diversos programas federales<sup>4</sup> para evitarlo; de hecho, han sido políticas públicas, como la federal de vivienda, una causa directa del incremento en la informalidad urbana y del aumento de la segregación creciente de la población de bajo ingreso. Como menciona Connolly (2012: 414) «el espectacular aumento en la oferta de vivienda formal para la población de ingresos medios y medio-bajos (en la Zona Metropolitana del Valle de México) para nada ha frenado la formación de urbanizaciones irregulares; todo lo contrario». Una razón para ello es que estas políticas han sido diseñadas por y para los sectores productivos de la construcción y del desarrollo de vivienda principalmente, y no para la población de bajo ingreso.

Una recomendación del conjunto de estudios sobre irregularidad del suelo en América Latina recopilados por Salazar (2012: 30) es «incentivar las políticas de producción estatal de vivienda que ofrezcan una respuesta a los pobladores» (pobres) «más allá de la autoconstrucción, y que superen las acciones esporádicas pues éstas se han convertido en una política de asignación de beneficios a otros agentes diferentes de los que deberían recibirlos». Igualmente, «incentivar procesos que garanticen a los sectores de bajos ingresos el acceso a “lotes con urbanismo”, es decir, suelo urbanizado a bajo precio, vivienda digna, integración socio-espacial y la construcción de la ciudad a partir del esfuerzo colectivo» (Maldonado, 2012: 32).

Estas recomendaciones son el resultado de dos premisas: la primera, que el suelo sigue siendo el «recurso estratégico para el desarrollo urbano» (Iracheta, 1986) y que las políticas públicas no atienden las necesidades de lotes habitacionales de los más pobres en las ciudades, siendo México el caso más agudo, como dichos estudios han evidenciado.

2 Esto implicará un índice de urbanización de 83,4% y un relativo estancamiento de la población rural, aunque se acercará a 30 millones de personas y casi todas serán muy pobres.

3 Salazar, 2012; Connolly, 2012; Eibenschutz y Goya, 2010; Iracheta y Pedrotti, 2012.

4 Destacan: Hábitat, Espacios Públicos, Prevención de Riesgos, Tu Casa, entre otros.

Cuadro 1. México: Población urbana y rural, 1980-2030 (millones de habitantes)

Año	Población Total	Por ámbito de residencia		Porcentaje	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural
1980	67,4	38,1	29,3	56,5	43,5
1990	81,2	58,0	23,3	71,3	28,7
1995	91,2	67,0	24,2	73,5	26,5
2000	97,4	72,8	24,7	74,6	25,4
2005	103,2	79,0	24,3	76,5	23,5
2010	112,3	86,3	26,1	76,8	23,2
2030	149,1	121,4	28,9	81,4	18,7

Nota: Sobre el ámbito de residencia, las urbanas son las localidades con 15 mil o más habitantes; rurales (no urbanas) son las localidades con menos de 15 mil habitantes.

Fuente: Elaboración propia con base en el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del Gobierno Federal, <<http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas> e INEGI>, 2010. Las estimaciones para 2030 se hicieron a partir de las proyecciones de Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y Consejo Nacional de Población (CONAPO).

La historia de la urbanización mexicana, desde la segunda década del siglo XX hasta la actualidad (2012), es una evidencia de lo anterior, agudizándose porque es un proceso mayormente descontrolado, lo que ha provocado que, por ejemplo, la zonas metropolitanas de Puebla y Toluca entre 1980 y 2000 multiplicaran su población por 2,4 y 3,2 veces, mientras que su área urbanizada creció 12,4 y 26 veces, respectivamente (Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, 2012) o que la expansión de suelo irregular (mayoritariamente pobre) en los municipios del Estado de México, conurbados con la Ciudad de México, sea mayor que la de suelo formal (Connolly, 2012).

Cómo no va a ser así, si los conjuntos urbanos de vivienda que promueven y autorizan los tres ámbitos de gobierno, se localizan, en el caso del Valle de Toluca, a más de 4 km de distancia promedio del centro urbano más cercano (no del centro metropolitano) (Iracheta y Pedrotti, 2011) y hasta a 21,9 km en promedio, tomando un conjunto de ciudades (Eibenschutz y Goya, 2009); esto se agrava porque, al mismo tiempo, miles de hectáreas de suelo dentro de las ciudades, se mantienen vacías, porque ni los propietarios desean ocuparlos (factor especulación), ni las autoridades los obligan a ello (factor desidia, ignorancia o corrupción), aunque podrían albergar esos conjuntos de viviendas que se construyen en la lejanía.<sup>5</sup>

Si bien es claro que las ciudades ofrecen un alto potencial para el desarrollo, también lo es que muchas se han convertido en espacios donde reina la desigualdad, la fragmentación y la segregación social, siendo sus consecuencias más evidentes,

5 A manera de ejemplo, la ciudad de León, tenía en 2010 más de tres mil ha vacías dentro del casco urbano (IMPLAN-León, 2009) y Mérida más de dos mil (Iracheta y Bolio, 2012).

la erosión de la cohesión social y el avance de la anomia y todo tipo de violencia. La crisis de 2008 aceleró estos procesos y ha generado mayor desempleo y la explosión del empleo informal, que en el mundo en desarrollo alcanza a 50% del total (ONU-HABITAT, 2009, xxii y xxiii).

En México, el ingreso real de los trabajadores ha caído sistemáticamente en los primeros años del siglo XXI y por el lado del empleo, ha sido el informal el que ha generado la mayor cantidad de oportunidades laborales (diario *La Jornada*, 09.07.12). Las consecuencias en las ciudades han sido devastadoras para los más pobres, provocando lo que ONU-HABITAT denomina la *urbanización de la pobreza* (*Revista Habitat Debate*, 2000).

Una explicación fundamental de estas contradicciones radica en el modelo económico-político dominante, que tiende a crear condiciones para la acumulación de unos, a costa de la pobreza de muchos, lo que se agudiza por la crisis de las instituciones, ya que son éstas, la piedra de toque para soportar procesos de desarrollo certeros que distribuyan los recursos y las oportunidades con un poco de justicia social (Acemogly y Robinson, 2012).

Desde la perspectiva urbana, esta crisis de las instituciones, aunada a la ineficacia del Estado y al dominio del paradigma de la economía liberal en la construcción y expansión de las ciudades, son fuertemente responsables de las presiones especulativas que dominan a los mercados inmobiliarios y que son la causa primordial de la falta de acceso de los pobres a un lote habitacional bien localizado y con los servicios urbanos básicos. Igualmente, es responsable de la falta de empleos de calidad en las ciudades, de la insuficiencia de servicios básicos para los más pobres y de la ausencia de apoyo a la autoproducción de vivienda.

Son éstas, fuertes evidencias del funcionamiento de una economía urbana que no es capaz de ofrecer condiciones aceptables para la mayoría de los ciudadanos, por lo que se puede asegurar que se vive una crisis socio-espacial que algunos analistas denominan «crisis societaria» (Pascual, 2012), aunque no está claro si es ésta también una crisis del capitalismo, de su paradigma positivista (Boisier, 2011) y de sus instituciones, lo que nos debería llevar a despensar y repensar el concepto vigente sobre el desarrollo (Wallerstein *dixit*), fundado en una expectativa de crecimiento económico y consumo infinitos, con baja preocupación por la distribución de la riqueza y por la preservación de los recursos ambientales.

El modelo mexicano de desarrollo urbano y metropolitano se ha caracterizado por concentrar la renta, el ingreso y los beneficios de la urbanización (mejores

localizaciones, servicios públicos, equipamientos e instalaciones, espacio público, ventajas ambientales) en unas cuantas zonas de las ciudades, favoreciendo a una porción minoritaria de los ciudadanos, lo que se hace evidente por la magnitud de la población que enfrenta diversas carencias (cuadros 2 y 4). Este modelo, está generando enorme desigualdad, pobreza y exclusión de la mayoría de la población, lo que contribuye a la depredación ambiental y acelera los procesos de migración forzada, de urbanización descapitalizada, de segregación social y espacial, de inseguridad ciudadana y de privatización del suelo urbano, de los bienes comunes (el agua, el aire, el paisaje) y del espacio público.

Por ello, el resultado son ciudades y metrópolis cada vez más vulnerables y más precarias, que están muy lejos de ofrecer condiciones y oportunidades de desarrollo equitativas a sus habitantes. Sus consecuencias para los grupos sociales de menor ingreso son muchas, destacando el cada vez más difícil acceso a suelo urbanizado y bien localizado para asentar a una familia y en consecuencia la dificultad para tener una vivienda adecuada y acceder a los equipamientos sociales que la atienden, lo que ha acelerado los procesos de venta de tierra informal/irregular/ilegal y el incremento de los asentamientos irregulares en las periferias urbanas y en sus áreas deterioradas centrales (Salazar, 2012); ha provocado, también, un incremento en los costos de movilidad (Iracheta y Pedrotti, 2011), afectando a los más pobres.

En 2010 había un total de 58 millones de mexicanos en condiciones de pobreza, mientras que en 2000 eran 53 millones (CONEVAL, 2010). Entre 2008 y 2010, la pobreza en México creció de 44,5 a 46,2% de la población total, aunque la pobreza extrema se redujo de 10,6 a 10,4%. Igualmente, se aprecia que la población con carencias (salud, seguridad social, vivienda y servicios y alimentación), se ha reducido en este período en algunos puntos porcentuales (cuadros 2, 3 y 4).<sup>6</sup>

Otro dato relevante a considerar es el rezago ampliado de vivienda<sup>7</sup> que, según cifras del gobierno federal, alcanza 9.5 millones de unidades; este déficit se concentra en los hogares que perciben menos de 5 salarios mínimos, en las comunidades rurales y en las urbanas, destacando dos tipos de población: la no afiliada a

6 Investigadores académicos como Julio Boltvinik (2012: 28), aseguran que en México había en 2010 del orden de 93 millones de pobres (82,8% del total de la población nacional). En las metrópolis se concentraban 20.5 millones de pobres extremos y 19.2 millones de pobres moderados, mientras que en el resto del sistema urbano se asentaban 20.3 y 9.2 millones respectivamente; el resto (19.6 y 4.4 millones de habitantes), correspondían al medio rural. Es decir, las metrópolis concentraban entonces a 26,4% del total de pobres extremos o indigentes, y el resto del sistema urbano a 31,7%. De la pobreza no indigente, las metrópolis concentraban 52,8% y el resto de las ciudades a 30,4% (ibíd).

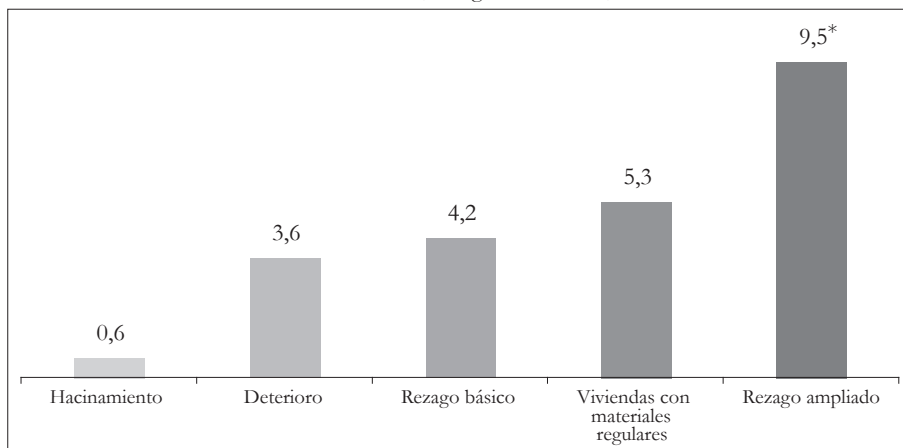
7 El rezago habitacional ampliado está integrado por aquellos hogares que no cuentan con una vivienda o están habitando unidades construidas con materiales de baja calidad y duración.

ninguna institución de seguridad social, y los trabajadores estatales y municipales (gráfico 1). A su vez, el Censo de Población y Vivienda 2010 informa que hay en el país 5 millones de viviendas desocupadas y se carece de políticas para hacer, de estos dos problemas, una solución.

Igualmente, destaca la estrategia gubernamental y de los mercados de vivienda formal de *no hacer* frente a los más pobres en las ciudades, ya que no existe oferta de suelo bien localizado y con servicios para que estos ciudadanos se asienten; tampoco existe un apoyo real y decidido a la producción social de vivienda, con lo que es la población mayoritaria de las ciudades la que no puede ejercer su derecho a una vivienda digna.

Frente a estas carencias, lo más que ha logrado el gobierno mexicano es aplicar programas asistencialistas<sup>8</sup> orientados a aplicar recursos focalizados para resolver alguna de las carencias materiales de los asentamientos humanos de menor ingreso (polígonos hábitat), sin transformar las causas que las originan.

Gráfico 1. México, rezago de vivienda, 2008



\* Adicionalmente hay 4.8 millones de hogares que no son dueños de su vivienda (es prestada o alquilada) y se consideran como demanda aspiracional.

Fuente: Elaborado por SHF con base en el Censo de Población y Vivienda 2000, Comisión Nacional de Vivienda y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de INEGI.

8 Destacan los programas coordinados por la SEDESOL federal como Hábitat y Rescate de Espacios Públicos, entre otros. Las metaevaluaciones realizadas a estos programas en 2012 dejan claras sus limitaciones como instrumentos efectivos para reducir la pobreza, la desigualdad y la segregación espacial en las ciudades, siendo necesaria su reestructuración para que atiendan las necesidades de suelo urbano de los más pobres, así como su integración con muchos otros programas federales a fin de potenciar los recursos, lo que implica una estrategia de coordinación interinstitucional hasta ahora inexistente.



Cuadro 2. México: Población con diversas carencias en entidades federativas seleccionadas 2008-2010

Entidad federativa	Población con carencia por acceso a los servicios de salud		Población con carencia por acceso a la seguridad social		Población con carencia por calidad y espacios de la vivienda		Población con carencia por acceso a los servicios básicos de la vivienda		Población con carencia por acceso a la alimentación	
	%		%		%		%		%	
	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010	2008	2010
Distrito Federal	40,2	35,7	52,9	52,4	6,3	7,6	3,9	3,7	15,6	15,5
Estado de México	45,2	35,5	68,2	58,9	14,4	12,9	16,5	13,3	21,2	31,6
Nuevo León	28,6	22,4	44,3	37,2	8,3	6,8	8,4	2,8	10,8	15,7
Jalisco	37,2	35,2	58,0	54,8	9,8	6,7	9,8	9,5	17,9	22,1
Oaxaca	56,2	39,9	80,4	79,7	38,2	34,1	48,5	41,4	28,6	26,6
Chiapas	52,2	36,5	85,4	82,4	38,4	33,2	36,3	34,1	26,2	30,3
Resto del país	35,9	27,6	63,5	59,7	17,0	14,6	17,2	15,3	21,5	24,5
Nacional	40,8	31,8	65,0	60,7	17,7	15,2	19,2	16,5	21,7	24,9

Fuente: CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición multidimensional de la pobreza. Cuadros de Pobreza Multidimensional*, en: <<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional>>.

Cuadro 3. México: Población en situación de pobreza y pobreza moderada en entidades federativas seleccionadas 2008-2010

Año	2008	2010	2008	2010
Entidad federativa	Población en situación de pobreza	Población en situación de pobreza	Población en situación de pobreza moderada	Población en situación de pobreza moderada
	%	%	%	%
Chiapas	77,0	78,4	41,4	45,6
Distrito Federal	28,0	28,7	25,8	26,5
Jalisco	36,9	36,9	32,5	32,0
Estado de México	43,9	42,9	37,0	34,8
Nuevo León	21,6	21,1	19,0	19,3
Oaxaca	61,8	67,2	34,1	40,5
Nacional	44,5	46,2	33,9	35,8

Fuente: CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la Pobreza. Anexo Estadístico por entidad federativa 2010*, en: <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do)>.

Cuadro 4. México: Población en situación de pobreza extrema y vulnerable con carencias sociales en entidades federativas seleccionadas 2008-2010

<i>Año</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010</i>
<i>Entidad federativa</i>	<i>Población en situación de pobreza extrema</i>	<i>Población en situación de pobreza extrema</i>	<i>Población vulnerable con carencias sociales</i>	<i>Población vulnerable con carencias sociales</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>	<i>%</i>
Chiapas	35,6	32,8	40,3	34,0
Distrito Federal	2,1	2,2	37,4	35,5
Jalisco	4,5	4,9	36,9	34,3
Estado de México	6,9	8,2	36,9	33,0
Nuevo León	2,6	1,9	37,6	33,0
Oaxaca	27,7	26,6	27,4	22,1
<i>Resto del país</i>	<i>29,1</i>	<i>29,4</i>	<i>29,4</i>	<i>24,9</i>
<i>Nacional</i>	<i>10,6</i>	<i>10,4</i>	<i>33,0</i>	<i>28,7</i>

Fuente: CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Medición de la Pobreza. Anexo Estadístico por entidad federativa 2010*, en: <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do)>.

Los argumentos antes expuestos son evidencia que, no obstante la gravedad del problema de la urbanización mexicana, el gobierno, en sus tres ámbitos, se mantiene alejado de esta realidad y ha colocado en los últimos lugares de importancia las políticas públicas para atenderlos. Por ello, carece de una política de ordenamiento territorial y desarrollo urbano estructurada, de largo plazo y participativa, y por ello, las instituciones existentes se encuentran rezagadas o son francamente ineficaces, por lo que se puede afirmar que México enfrenta una crisis de sus instituciones responsables del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano.

La consecuencia es que los problemas urbanos se reproducen permanentemente, y las políticas de más impacto en la urbanización, como la de vialidades urbanas, la de atención a la pobreza y desigualdad socio-espacial, y la habitacional, no han aportado al desarrollo de las ciudades; por el contrario, han agudizado las tendencias a la rebaja en la calidad de vida y del ambiente, como antes se ha comentado.

### ¿Qué hacer?

Quienes diseñan las políticas socioespaciales y en particular las relativas al suelo y la vivienda, debieran entender que el mejor camino para mejorar la calidad de vida y avanzar en la sustentabilidad urbana es enfocar el desarrollo desde una perspectiva de economía social, bajo el principio de que «la mejor política social, es la política económica». Sus grandes orientaciones debieran ser:

- Crear las condiciones para generar empleo masivo, asociando su localización a la de la vivienda en base a un proyecto urbanístico consensuado y estableciendo estrategias de orientación y control de los mercados inmobiliarios.
- Elevar el ingreso promedio de las personas, en especial las de los grupos más pobres, para que ellas mismos resuelvan sus necesidades habitacionales.
- Además de políticas orientadas al empleo y al ingreso, son fundamentales las relativas a la dotación de servicios básicos, a la oferta de suelo para vivienda bien localizado y servido, los programas de crédito hipotecario asociados al ahorro previo, y los subsidios para los grupos sociales menos favorecidos, bajo el principio de que ha sido el sistema económico-político el que los ha privado de los beneficios del desarrollo y de la urbanización.

Para que estas orientaciones sean atendidas por las instituciones públicas responsables de «lo urbano» que existen en México, éstas deben ser profundamente transformadas a fin de:

- Orientarlas a gestionar y negociar con los ciudadanos y sus organizaciones las decisiones relativas al desarrollo urbano, lo que implica dejar atrás su enfoque vertical y un tanto autoritario. Esto implica construir nuevas instituciones, para la participación de los ciudadanos en las decisiones que más les afectan, como son las relativas al desarrollo urbano, al suelo, a la vivienda y al mejoramiento ambiental.
- Acordar visiones que consideren a la ciudad, al barrio y a los grandes fenómenos socio-espaciales (la vivienda, la movilidad, otros), como totalidades que exigen un tratamiento integrado y de largo plazo, lo que implica rebasar el enfoque sectorial y parcializado predominante en las instituciones públicas.
- Rediseñar las instituciones para lograr una coordinación efectiva inter-institucional e inter-gubernamental, lo que va en contra de la estructura vigente y los usos y costumbres de la administración pública en sus tres ámbitos de gobierno, que actúan como espacios de poder independientes.
- Integrar los varios sistemas de planeación que actualmente coexisten sin converger ni coordinarse, provocando incertidumbre y desconfianza en los planes y programas y una muy baja capacidad de ejecución, lo que se agrava por la ausencia de consecuencias por incumplirlos.
- Elevar sustancialmente la capacitación de los políticos y los funcionarios en estas materias, y crear o actualizar los instrumentos jurídicos, administrativos, de participación social, fiscales y financieros, que han sido rebasados por la realidad de la urbanización acelerada del país.

En síntesis, México carece de instituciones confiables para atender los graves problemas de las ciudades y metrópolis y para garantizar el derecho a la ciudad, lo que exige luchar por una Reforma Urbana que tenga como sujeto a los pobladores y como elemento estratégico al suelo y la vivienda.

## Referencias

- Acemogly, Daron y Robinson, James, *Why Nations Fail*, Crown Business, Nueva York, 2012.
- Boisier, Sergio, *Más que replicar experiencias, acumular conocimiento científico combinado con la heurística y la historia*, PP presentado en el Foro para la definición de una agenda nacional sobre desarrollo regional, 10 y 11 de octubre de 2011, IIE-UNAM, México, DF, 2011.
- Boltvinik, Julio, «Economía Moral», *La Jornada*, 13 de abril de 2012, p. 28, México DF, 2012.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del Gobierno Federal, <<http://www.cefp.gob.mx/intr/e-estadisticas/esta14a.xls>>.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), 2010, *Medición de la Pobreza. Medición multidimensional de la pobreza. Cuadros de Pobreza Multidimensional*, <<http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/Cuadros>>.
- *Medición de la Pobreza. Anexo Estadístico por entidad federativa 2010* (planilla de datos), <[http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza\\_2010/Anexo\\_estadistico.es.do](http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/Pobreza_2010/Anexo_estadistico.es.do)>.
- Connolly, Priscilla, *La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de 1990 a 2005*, en Salazar, Clara (coord.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México, México DF, 2012.
- Eibenschutz, Roberto y Goya, Carlos (coords.), *Estudio de la integración urbana y social en la expansión reciente de las ciudades en México, 1996-2006, Dimensión, características y soluciones*, México, DF, H. Cámara de Diputados, LX legislatura, SEDESOL, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, México, DF, 2009.
- IMPLAN-León, *Estudio de consolidación urbana: Estrategia para la ciudad de León Guanajuato*, Centro EURE SC, coordinado por Alfonso Iracheta, mimeo. 2009.
- Instituto Nacional de Geografía y Estadística, *Censo Nacional de Población y Vivienda*, Ags., México, 2010.
- Iracheta, Alfonso (coord.), *El suelo. Recurso estratégico para el desarrollo urbano*, GEM-UAEM, Toluca, México, 1984.
- Iracheta, Alfonso y Pedrotti, Carolina, *Expansión metropolitana y producción habitacional en la Zona Metropolitana de Toluca*, en Medina, Susana (coord.), *Contribuciones al estudio de las*

- ciudades, el Estado de México y el suelo urbano*, El Colegio Mexiquense, AC, Zinacantepec, México (en prensa).
- Iracheta, Alfonso y Bolio, Jorge, *Mérida Metropolitana: Una propuesta integral para su desarrollo*, Fundación Plan Estratégico de Yucatán, COMEY, Centro EURE, Mérida, Yuc. (en prensa).
- La Jornada*, «Indicadores económicos», 09. 07.2012, México, DF.
- Maldonado, María Mercedes, *Limitaciones de las políticas de suelo y vivienda social para superar la exclusión social: la experiencia de Bogotá*, en Salazar, Clara (coord.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México, México DF., 2012.
- ONU-HABITAT, *Planning Sustainable Cities, Global Report on Human Settlements*, United Nations Human Settlements Programme, Earthscan, Londres, 2009.
- Pascual, Josep, «La estrategia del Roble: La respuesta de las ciudades a la crisis societaria», *Revista Gobernanza*, Barcelona, 2012.
- Revista Hábitat Debate*, vol. 6 n.º 4, 2000.
- Salazar, Clara (coord.), *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*, El Colegio de México, México DF., 2012.
- SEDESOL, *La expansión de las ciudades, 1980-2000*, México, DF., 2011.
- Varias instituciones *Espacio público y derecho a la ciudad: la política de espacio público y venta informal en Bogotá*, Bogotá, Colombia, 2008.

## **Una mirada de conjunto**



# Algunas sintéticas conclusiones y reflexiones

*Gustavo González*<sup>1</sup>

Como en «El Camino Posible. Producción Social del Hábitat en América Latina»,<sup>2</sup> nos toca a nosotros intentar extraer algunas reflexiones y conclusiones del vasto material aportado por las compañeras y los compañeros latinoamericanos que han escrito este libro, acerca de un tema de tan vital importancia, como lo es el del acceso al suelo urbano.

Los variados aportes que el lector ha encontrado hasta aquí en este trabajo hacen a una problemática que en particular en nuestro continente reviste aristas cruciales para la inmensa mayoría de la población, justamente por tratarse del lugar más desigual del planeta: todo está en manos de una minoría, mientras que, en contraposición, la inmensa mayoría carece de lo que a los menos sobra y abunda. Seguramente es en el tema de la posesión de la tierra, sea ella rural o urbana, donde se ve con mayor claridad esa desigualdad.

Pero como dice la canción «unos mucho y otros nada/y eso no es casualidad». De eso se trata: de descubrir el porqué de la situación, negándose rotundamente a creer que así será nuestro «destino» y que no podemos hacer nada para cambiarlo.

Un primer aspecto a tener muy en claro es que de no resolverse el problema del suelo urbano, las posibilidades de contar con vivienda y ciudades democráticas para la inmensa mayoría no pasará de ser una ilusión inalcanzable.

Un importante número de artículos de este libro hace claras referencias al saqueo a que dio lugar la llamada «Conquista», que se realizó en el nombre de reyes y

1 Uruguayo. En su juventud vendedor callejero de lotería, trabajador de la industria de la bebida y estudiante de Magisterio, trabajador postal, y dirigente sindical en todas esas actividades. Es integrante de la Cooperativa COVISAP 1 de Montevideo y fue Secretario General y Presidente de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) en varios períodos. A comienzos de 2004 pasa a ser Consultor en Hábitat y Vivienda del Centro Cooperativo Sueco, y luego y hasta ahora Coordinador de su Programa Regional de Vivienda y Hábitat para América Latina. Fue activo integrante de la Intersocial durante la dictadura y fundador de la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP) como representante de FUCVAM.

2 Publicación, también colectiva y latinoamericana, de los mismos editores y muchos de los mismos autores, Montevideo-San José de Costa Rica, 2011.



de un dios desconocido para nuestros ancestros. A sangre y fuego se produjo la apropiación indebida de los «conquistadores».

Las enormes riquezas naturales que tenían y aún tienen nuestras tierras fueron el objetivo, el preciado botín, que usurparon los conquistadores para enriquecerse. Por lo tanto, lo primero que hay que tener claro es que estamos frente a uno de los robos más grandes de la historia de la humanidad, el cual sigue perpetuándose, porque en estos cinco siglos lo único que ha cambiado es la nacionalidad de los amos, aunque ahora debiéramos hablar de su *multinacionalidad*.

A nuestro juicio es muy interesante que los autores de los distintos artículos coloquen en el debate el problema histórico, el origen de la situación actual, porque ello nos permite llamar las cosas por su nombre, y si seguimos el hilo conductor de la historia, fácil es percatarse que todo es la continuidad de un atropello primario, y que lo que hoy se proclama como derecho, aunque haya sido comprado o transmitido por ley de «herencia» está viciado de nulidad frente a lo que es la justicia real, por su origen espurio.

Y también se remarca que tanto los primeros usurpadores, como sus continuadores, se encargaron de fundamentar el despojo con la nueva figura que adoptará la propiedad; a partir de allí se legalizará la *sacrosanta propiedad privada*. La tierra dejará de ser un bien común del conjunto de la humanidad y pasará a ser patrimonio de minorías.

Para ello hubo que amarrar en todos y cada uno de nuestros países la inviolabilidad de la propiedad privada, dejándola escrita en cada una de nuestras constituciones, leyes, decretos y cuanto reglamento se les pudiera ocurrir. El rol del Estado entonces pasará a ser fiel y custodia del «respeto» a la misma y todo aquel que atente de alguna manera contra ella será severamente penalizado. Es por ello que hasta nuestros días los marcos legales fundamentan y defienden como a ninguna otra cuestión, la propiedad privada, catalogada por el pensamiento económico liberal como «el principal de los derechos».

Pero la tierra es un bien inelástico, no se reproduce, es la que existe, y por ello se instala la lucha por ella: por un lado, la inmensa mayoría, por tan sólo un lugar para vivir, y por el otro, una minoría con voracidad para lucrar de ella, haciendo que se transforme en una mercancía. Se produce de esta forma una lucha sin cuartel entre la tierra como derecho o como mercancía.

Estamos entonces frente a una cuestión esencialmente política, que por cierto no se resolverá «técnicamente». El eje fundamental de la resolución del problema de la vivienda pasa a ser en primera instancia la obtención del suelo para poder construir; en este devenir es que la humanidad transita.

Por ello la lucha por la obtención del suelo urbano para las grandes mayorías requiere tener claro que existen intereses antagónicos, que viven en disputa y que en determinado punto se hacen incompatibles. Por ello este libro y quienes lo han escrito, no son neutros, no son imparciales frente a esta cuestión. Y por lo mismo todos ellos fundamentan y conceptualizan el problema inserto en esta lucha de ideas.

Es en el marco de intentar resumir una conceptualización que englobe las aristas más importantes de este trascendente problema del suelo urbano, que nos permitimos señalar lo siguiente, que entendemos surge claramente de lo que aquí se ha escrito:

- no existe solución al problema de la vivienda, si no resolvemos el del acceso al suelo con servicios; todas las promesas políticas, sean del color que sean, si no formulan con claridad este problema y no le dan solución, no podrán impedir que la vivienda quede siempre en el debe y que se agudicen los déficits habitacionales en cada uno de nuestros países;
- en la actualidad no existe la menor probabilidad de acceder al suelo para las inmensas mayorías si se sigue pensando que el mercado puede regular y resolver el problema, dejando al Estado como actor «facilitador». Desde la ofensiva neoliberal, el Estado sólo «facilitó» las ganancias de las grandes empresas constructoras. Ninguna de las posibilidades ofrecidas desde el mercado han sido aptas para las grandes mayorías, porque es muy engorroso tanto para la banca como para las empresas constructoras «hacer negocio» con los pobres. Es imposible que sean «sujetos de crédito» o «clientes» para hacer el negocio;
- por ello la gente seguirá asentándose donde pueda, cómo pueda y de la forma que sea, y será entonces que aparecerán las llamadas «regularizaciones» que deberán atender los efectos de hecho, por no atacar las causas;
- el acceso al suelo actúa entonces como un elemento fragmentador del espacio, consolidando la inequidad: hay una ciudad, con ventajas y servicios, para los que todo lo pueden comprar, y sólo quedan las orillas para las grandes mayorías.

Frente a esta situación, un instrumento político fundamental que varios de los autores del libro colocan en el debate es la lucha emprendida por las organizaciones de pobladores, en cuanto a la estructuración de Fondos o Carteras de tierras e inmuebles, en definitiva que el Estado sea un actor determinante en el mercado de suelo para los sectores de bajos ingresos.

Nos parece éste un reclamo central, en el cual hay que insistir; existen ya experiencias exitosas al respecto, que han tenido distintos momentos, de altas y bajas, como lo demuestran las experiencias de Uruguay y Brasil, pero que básicamente han sido muy positivas y también podríamos nombrar otras, donde fundamentalmente los poderes locales han jugado un rol muy importante, como lo es el caso de la ciudad de León en Nicaragua.

La estructuración de las Carteras necesita contemplar algunos aspectos importantes para que ellas efectivamente cumplan el objetivo buscado. Una primera cuestión es que deben tener un marco legal que asegure con claridad hacia quiénes estarán dirigidas; con qué financiación contarán, y que sean efectivamente sustentables, es decir que cuenten con un permanente flujo de tierras e inmuebles, lo cual necesariamente implica el aporte de recursos.

El que la Cartera tenga un sustento legal, que haya sido creada por ley, asegura mejor que, independientemente de qué partido político se encuentre en el gobierno, las disposiciones permanecerán y deberán cumplirse. No es que una ley no se pueda cambiar, pero sin duda el respaldo legal da más fuerza y da también más oportunidades a las organizaciones sociales para detener un intento de eliminar o mediatizar lo alcanzado.

Aun así pueden sucederse problemas por la falta de voluntad política en llevar adelante la actuación de estas carteras, por ineficiencias burocráticas o por una mala gestión urbana, pero entonces aparece como garantía de que se cumpla lo resuelto, la acción de las organizaciones sociales como elemento clave para ejercer la presión necesaria que permita evitar desviaciones y alcanzar los objetivos.

El otro tema que últimamente concentra la atención del conjunto de los actores involucrados en el problema de la vivienda y el acceso al suelo es lo que normalmente se menciona como «atacar el problema de los asentamientos», para lo cual se propone como medicina mágica la *regularización*. En este punto debemos ser tremendamente cuidadosos, pues la pobreza no se puede regularizar, como lo impulsaron y lo impulsan los distintos planes de organismos multilaterales.

A la pobreza extrema se necesita darle una atención integral, en la cual la vivienda es nada más que un aspecto, pero el central es el educativo y el trabajo; en particular, de no resolverse el problema del trabajo estable y adecuadamente remunerado, los asentamientos desgraciadamente seguirán creciendo y reproduciendo bolsones de pobreza, porque seguirán siendo la única alternativa posible.

En este sentido algunas iniciativas han planteado la perspectiva que el conjunto de los organismos del Estado atiendan el problema, actuando de manera conjunta y coordinada. Eso está muy bien, pero no alcanza con voluntades solamente: a la voluntad hay que sumarle financiamiento estructural, porque si no, nos quedamos en los discursos.

La clave del problema en lo que a vivienda se refiere es el lograr barrios heterogéneos y no segregados, que contengan socialmente las desigualdades, pues no se trata de lavarle la cara a la pobreza, porque el problema seguirá. Existen en la historia de la humanidad muchísimas experiencias muy altruistas y de gran contenido humanitario, pero ello en ningún caso resolvió el problema de fondo, simplemente porque no lo atacaban, sino que eran simplemente mitigatorias.

Y debe quedar claro que sin voluntad política no existe solución. El Manifiesto de San Salvador, que aparece al final de este libro, esfuerzo importante que realizaron una serie de organizaciones sociales y técnicos comprometidos con el tema, nos ofrece una guía de instrumentos políticos, profundos e interesantes. Debemos sumar a ello también diferentes estudios y documentos producidos por otras organizaciones y técnicos, en todo el mundo, con particular destaque al trabajo del Foro Nacional de Reforma Urbana de Brasil. De lo que se trata es, justamente, de aunar esfuerzos para ir poniendo en práctica esos planteos y recomendaciones.

Para ello nos parece clave que se desarrollen tres elementos fundamentales:

- para cambiar la política llevada adelante por los organismos de poder, las organizaciones del campo popular deben fortalecerse con propuestas y movilizarse para conseguir sus objetivos. Se trata de hacer política, de incidir en todas las instancias para cambiar la realidad;
- es indispensable contar con apoyo del saber académico, ligado al saber popular: uno sin el otro no avanzan. Podemos cometer el error de quedarnos en brillantes diagnósticos pero será difícil cambiar la realidad;
- es momento de unir esfuerzos, en torno a los problemas de la tierra rural y el suelo urbano, porque ambos problemas tienen fuertes puntos de encuentro, que justifican una acción conjunta, y fortalecer potencialidades que no se están aprovechando como se debe. Por ello campesinos y pobladores urbanos deben conjuntar esfuerzos, generar plataformas comunes, no fragmentar las luchas.

Queremos detenernos en este último aspecto, ya que nos parece importantísimo que este libro concluya demostrando esta necesidad política, que es urgente y posible. El problema del acceso a la tierra no es sólo grave en el campo, lo es también

en la ciudad. Partiendo de esta premisa, digamos que los millones de campesinos que se ven obligados a dejar el agro, al llegar a la ciudad se encuentran sin un lugar donde construir su vivienda. Ello no es porque no exista tierra, sino por la brutal especulación con la misma, que los expulsa a la periferia. Nuestro continente en 2025 seguirá teniendo inmensas ciudades inhabitables con más de trece millones de pobladores varias de ellas, y el problema, lejos de disiparse, se agudizará.

El modelo capitalista agroexportador implantado en el campo seguirá expulsando campesinos de su tierra, por tanto no ver la imperiosa necesidad de aunar esfuerzos entre las organizaciones campesinas y urbanas creemos que es un grave error político.

Nos sentiremos muy satisfechos si todo lo escrito por los distintos autores de este libro no solamente sirve para reflexionar sobre el problema, sino si es capaz también de ayudar a ver la necesidad de conjuntar esfuerzos, para reivindicar el derecho al suelo, la vivienda y el hábitat, y oponerse a las políticas actuales que los desconocen, teniendo claro que en muchos casos los instrumentos están, pero si no se ponen en práctica, el problema continuará. Y que allí donde no existen, la lucha debe ser por crearlos.

# Anexo

## Manifiesto de estrategia regional para el acceso al suelo urbanizado

Las organizaciones de América Latina reunidas en San Salvador del 28 al 30 de noviembre de 2008, en el Encuentro de Organizaciones Sociales, aprueban este Manifiesto de estrategia regional para el acceso al suelo urbanizado

### **Consideramos necesario:**

1. Consagrar constitucionalmente y por ley el derecho de toda mujer y todo hombre a acceder y garantizar la permanencia en el suelo urbanizado y la vivienda digna. Entendemos como suelo urbanizado el que posee la infraestructura de servicios básicos, físicos y sociales, necesaria para gozar de un hábitat digno, no está en zonas de riesgo y reúne condiciones ambientales adecuadas. Es deber del Estado garantizar el ejercicio de este derecho, promoviendo políticas públicas claras, formuladas con participación popular, asegurando la función social de la propiedad y proveyendo los recursos necesarios. Éstos deberán provenir, entre otras fuentes, de los sectores con capacidad contributiva y estar previstos en los presupuestos públicos, posibilitando que en veinte años como máximo no existan más familias carentes de vivienda adecuada. Deberá aplicarse un enfoque de promoción de la equidad de género, con políticas incluyentes y preferenciales hacia la mujer, tanto en lo relativo a la tenencia como en la solución de conflictos.
2. Establecer nuevas formas de legalización de la tenencia del suelo, más adecuadas, que no se limiten a la propiedad individual y respeten las modalidades ancestrales (como las arrendaticias, la propiedad colectiva, comunitaria y familiar, o los derechos de superficie, uso o posesión). Las formas de legalización de la tenencia deberán garantizar que en casos de fallecimiento, separación o abandono quede protegido el grupo familiar, y deberán impedir además que la vivienda sea objeto de especulación.
3. Constituir carteras, bolsas o bancos estatales de tierras, edificadas o no, adecuadas a las necesidades habitacionales, con participación y control social, para facilitar el acceso al suelo urbanizado de los sectores populares. Deberá garantizarse el conocimiento de la información sobre estos bancos de inmuebles y sobre los demás inmuebles estatales, así como sobre el uso que se les está dando. En ningún caso los inmuebles públicos deben ser objeto de especulación.

4. Garantizar, mediante un marco jurídico específico, la participación popular en todos los niveles, a través de instancias claras y democráticas, y de la capacitación necesaria. Dicha participación debe ser representativa de las organizaciones del hábitat popular y tener incidencia efectiva en la definición de políticas, en la toma de decisiones (especialmente las que impactan sobre la comunidad), en el control de los recursos y de los registros públicos de propiedad y los catastros, y en la ejecución de los programas.
5. Repensar las normativas e incidir para que se evalúen y ajusten, aprendiendo de la realidad (amanzanamientos, construcciones en altura, segundas viviendas en el lote, densidades y otros) e institucionalizando el control social de su cumplimiento.
6. Densificar las actuales zonas urbanas, en particular las centrales, respetando espacios mínimos adecuados y dignos, y máximos sostenibles, para aprovechar los servicios existentes y los vacíos de la trama urbana.
7. Democratizar el uso de la ciudad (acceso igualitario de todas y todos al suelo, a los bienes, servicios y equipamientos urbanos), combatiendo la segregación económica, social, espacial y racial, mediante herramientas construidas participativamente y materializadas con la inversión del Estado.
8. Eliminar en forma inmediata la criminalización de las ocupaciones de tierras e inmuebles que realicen familias de bajos ingresos para resolver su problema habitacional.
9. Implementar, cuando sea necesario, en un plazo máximo de cinco años, y actualizar periódicamente, el catastro y los registros de inmuebles de propiedad pública y privada, incluyendo en ellos a todos los asentamientos espontáneos.
10. Regular el mercado de arrendamientos mediante leyes inquilinarias justas, con protección a los arrendatarios en cuanto a precios, plazos y garantías, reconociendo la importancia del acceso a la vivienda por esta vía.
11. Garantizar el derecho al arraigo, suspendiendo los desalojos en los asentamientos populares. Se debe asegurar la defensa judicial y crear instancias de mediación pública de conflictos, ante todos los casos de amenazas de desalojos de familias de sus viviendas.
12. Cuando excepcionalmente deban hacerse reubicaciones por situaciones extraordinarias consensuadas, el Estado debe garantizar previamente soluciones alternativas de realojo digno y adecuado, evitando el desarraigo familiar, cultural y laboral, y contemplando el resarcimiento de las mejoras realizadas y la sostenibilidad de la población en las nuevas condiciones.
13. Incluir, en la planificación del desarrollo urbano, criterios para la transformación en urbana de tierra rural no utilizada como tal, en acuerdo con las políticas productivas y el mejoramiento de los servicios correspondientes, en especial el transporte.
14. Recuperar el plusvalor incorporado al suelo privado por obras estatales o modificaciones de normativas, mediante el pago de tributos, para invertirlo en acciones relacionadas a la vivienda y los servicios para los sectores de bajos ingresos, o a través de la realización de obras de interés social. Deben establecerse procedimientos claros y objetivos para determinar dicho plusvalor.

15. Aceptar el pago de deudas con el Estado mediante dación de inmuebles al Banco de Inmuebles, con el correspondiente control social, para destinarlos a programas de hábitat popular.
16. Traspasar los inmuebles estatales ociosos al Banco de Inmuebles, para su utilización en programas de hábitat popular.
17. Aplicar políticas tributarias fuertes, como el pago de impuestos progresivos, que desestimen el abandono de tierras y edificios y que eviten su vacancia; este recurso debe destinarse específicamente a la vivienda u otras obras de interés social.
18. Transferir al dominio del Estado, sin indemnización, e incorporar al Banco de Inmuebles, los inmuebles privados que no registren uso alguno o carezcan del mantenimiento imprescindible durante un cierto lapso, determinado de acuerdo a la realidad de cada país.
19. Implementar procedimientos judiciales de muy corto plazo para acelerar la adquisición del dominio de inmuebles por parte del Estado y de organizaciones sociales (expropiaciones, prescripciones), para usarlos en programas de hábitat popular.
20. Establecer en cinco años el plazo para prescribir la propiedad por el que la posee con fines habitacionales en forma pacífica, pública e ininterrumpida, y desburocratizar los procedimientos correspondientes.
21. En los casos de compra o expropiación de tierras por el Estado, efectuar el pago en forma diferida y contemplando solamente el valor catastral, excepto en el caso de propietarios de bajos recursos económicos.
22. Contemplar en los programas y proyectos habitacionales criterios de sustentabilidad y protección ambiental y de los acuíferos, de acuerdo a estudios de impacto.
23. Destinar, en todos los nuevos emprendimientos de vivienda y terrenos urbanizados, un área porcentual obligatoria de suelo adecuado como reserva para vivienda social.
24. Crear zonas de prioridad para la construcción de vivienda popular dentro de la ciudad como parte de los planes de ordenamiento territorial.
25. Otorgar créditos estatales para el acceso al suelo, aplicando subsidios en los casos que sea necesario o crear mecanismos de cofinanciamiento con ahorro de los pobladores y aporte del Estado.
26. Reconocer la posesión legítima del suelo como requisito suficiente para la obtención de créditos destinados al mejoramiento habitacional.
27. No permitir ningún loteamiento privado con fines de lucro que no cuente previamente con los servicios básicos ya implementados.
28. Establecer leyes y programas de regularización dominial y urbanística de los asentamientos populares informales y garantizar la regularización gratuita de éstos, priorizando las formas colectivas de propiedad y el mejoramiento y la integración a la ciudad.





# DERECHO AL SUELO Y LA CIUDAD EN AMÉRICA LATINA

## LA REALIDAD Y LOS CAMINOS POSIBLES

El problema de la vivienda, uno de los más importantes que enfrentan hoy los sectores de menores ingresos en toda América Latina, empieza por el suelo, y en él empieza también el verdadero derecho a la ciudad.

Imposibilitados de acceder a un pedazo de tierra donde construir sus viviendas por la vía del mercado y muchas veces sin apoyo del Estado, los pobres levantan sus casas donde pueden y no siempre donde pueden existir los servicios y bienes habitacionales necesarios para una vida digna.

América Latina es muy diversa, sus gobiernos tienen diferentes orientaciones, hay historias, culturas, posibilidades y hasta climas distintos. Pero la falta de acceso al suelo es una seña de identidad, que se prolonga en un desigual disfrute de las ventajas de la ciudad.

En este libro, veinte expertos de catorce países exponen sus ideas sobre el problema: cómo surge; qué se ha hecho; qué luchas ha dado la gente para solucionarlo; el marco legal; qué propuestas existen; qué estímulos se necesitan. No son expertos salidos de un laboratorio, sino personas con larga experiencia en vivienda y hábitat y en el trabajo y conocimiento de lo que hace la gente para solucionar sus problemas.

Ana Sugranyes, catalana pero chilena de adopción y Raúl Morales; Raúl Fernández Wagner, argentino; Jorge Franco y Raúl Vallés, uruguayos; Leonardo Pessina, uruguayo radicado en Brasil; Cristina Vila, paraguaya; Martha Arévalo y Guillermo Bazoberry, bolivianos; Ramiro García Quispe y Jaime Miyashiro Tsukazan, peruanos; Osman Guadamuz Madriz, nicaragüense; Luis Enrique Trundle Fagoth, hondureño; Claudia Blanco, salvadoreña; Amanda Morán Mérida y Luis Estrada, guatemaltecos; Selma Díaz, cubana, y Alfonso Iracheta, mexicano, pintan este fresco, que presenta Joakim Olsson, sueco, del Centro Cooperativo Sueco, promotor de la iniciativa; que introduce Benjamín Nahoum, uruguayo y que sintetiza y concluye Gustavo González, también uruguayo. Un fresco, como *El camino posible. Producción Social del Hábitat en América Latina*, con el que comparte muchos de los autores, pintado de Sur a Norte, reflejando la situación de la región más urbanizada y también más desigual del mundo.