

Propuesta de estrategia regional en materia de acceso al suelo

1. Introducción

En diciembre de 2007, una reunión de pobladores y técnicos de Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay, realizada en Cochabamba y promovida por el programa de vivienda del Centro Cooperativo Sueco para América Latina, pasó revista a la situación del problema de la vivienda popular en esos países, evidenciando, una vez más, la amplitud y profundidad del problema.

Se vio allí la importancia estratégica de profundizar en los aspectos que hacen parte de la problemática general de la vivienda, y en particular en el del acceso al suelo urbanizado, que no sólo es uno de los principales, sino el primero en orden cronológico, lo que lo hace especialmente importante. Es que, como bien decía el luchador nicaragüense Bernardino Díaz Ochoa, "No somos pájaros, para vivir en el aire. No somos peces, para vivir en el mar. Somos humanos y vivimos en la tierra", y por ello necesitamos tierra para vivir, y en particular para residir en ella.

Pero así como el acceso al financiamiento, a los materiales y aún al conocimiento técnico, hoy pasan por unas reglas de mercado que no hacen lugar a los sectores populares, también el acceso al suelo está regido por esas reglas, que no apuntan a la satisfacción de derechos elementales sino a la creación e incremento del lucro sobre la propiedad y el capital de las clases poseedoras y sobre la expropiación del trabajo de las clases desposeídas.

Es así que el primer paso en la procura de una vivienda digna no puede darse, o se da en condiciones de precariedad e inseguridad extremas: el Mercado no provee tierra para que los pobres construyan allí sus moradas, y por ello deben asentarse en zonas alejadas, carentes de servicios imprescindibles, o directamente tomar terrenos en las laderas, que se deslavan y arrastran con ello sus modestas viviendas, o en las orillas de ríos que crecen y se llevan las precarias construcciones, o próximos a depósitos de basura o en zonas tugurizadas de las ciudades.

El intercambio de ideas y experiencias en la reunión de Cochabamba mostró que éste es un eje esencial de la problemática habitacional y que es necesario un enfoque particularizado del mismo, que arroje luz sobre sus características y sobre las acciones que es necesario emprender para darle solución, y que defina una estrategia regional común al respecto. Se vio la importancia, además, de unir en este esfuerzo a otros países de América Latina, por lo cual se convocó a integrarse al mismo a compañeras y compañeros de Argentina, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana, conformando así un grupo que representa a la mayoría de los países de la región.

El intercambio generado evidenció que si bien existen rasgos comunes muy importantes entre la situación en unos países y otros, también hay elementos diferenciadores, que incluso pueden darse entre regiones o ciudades del mismo país. Por ello, el trabajo se dividió en dos etapas: la elaboración de un diagnóstico sucinto para caracterizar los principales aspectos del problema y luego, la de una propuesta de

solución a los mismos, que contemplando las diversidades, fuera válida para toda la región. El presente documento es el resultado de ese trabajo. Está abierto a la región y a otros aportes, que sin duda lo enriquecerán, y sólo quiere ser un insumo para avanzar, que se agregue y complemente otros esfuerzos que se están haciendo en el mismo sentido.

2. Un sintético diagnóstico

El diagnóstico se hizo en base a los aportes de los participantes de cada país y a una encuesta, que fue realizada tratando de recoger opiniones representativas y consensuadas en organizaciones de cada país.

Se partió de una serie de ideas-base, sobre las cuales existía un acuerdo generalizado:

- que aún siendo derechos fundamentales, amplios sectores sociales carecen de vivienda digna y acceso al suelo urbanizado (entendido como el que cuenta con los servicios de infraestructura física y social necesarios para gozar de un hábitat digno, no está en zonas de riesgo y reúne condiciones ambientales adecuadas);
- que la dificultad de acceso a vivienda y suelo se hace crítica para la población de bajos ingresos, existiendo en particular un grave desequilibrio en perjuicio de las mujeres;
- que las formas de tenencia que admite la legislación, que enfatizan en la propiedad privada individual, sirven más a los intereses del Mercado que a la seguridad de los pobladores;
- que parte fundamental del problema es que la tierra urbanizada es suelo fiscal ocioso o está en manos privadas y el acceso a ella lo rige el Mercado, a través de una oferta todopoderosa y una demanda que tiene enormes dificultades para satisfacer mínimamente sus necesidades;
- que los desalojos agravan la situación del hábitat popular;
- que el papel del Estado (entendido como el poder público en sus distintos niveles: Gobierno central, municipios y gobiernos locales) se ha ido limitando, de acuerdo a una supuesta nueva concepción de su rol, a actuar como "facilitador" de la acción privada; esto en definitiva deriva en que su intervención sólo contribuya a asegurar mejores negocios a las clases poseedoras, muchas veces modificando a su favor las normativas, así como a su perpetuación mediante el clientelismo;
- que quebrar estas reglas en favor de las clases desposeídas necesariamente significa afectar la propiedad privada, restringiendo su ejercicio absoluto en aras de asegurar su función social de contribución al bienestar colectivo, tal como postulan nuestras constituciones y nuestras leyes y los pactos y convenios internacionales;
- que la falta de información, o su opacidad, contribuye a desmovilizar a los sectores afectados;
- que el acceso al suelo, como la cuestión habitacional toda, no se resuelve sólo con bellas ideas y palabras, sino que hay que volcar recursos, redefiniendo las prioridades del gasto del Estado hacia las políticas sociales y obteniendo esos recursos allí donde ellos existen: los sectores de mayores ingresos;
- que en el medio rural, el problema del acceso al suelo habitacional forma parte de un problema más amplio, el del acceso al suelo productivo, por lo que requiere otro tipo de estrategias.

Esta situación se da en un contexto económico de amenaza de recesión a nivel mundial, aunque con fuertes alzas en los precios del petróleo, las materias primas y otros factores, que llevan a crecimientos del PBI medido en dólares en algunos países de la región; de boom de los bienes raíces, fruto de la especulación; de mantenimiento de situaciones de pobreza y pobreza extrema y graves carencias sociales, y de ascenso en varios de nuestros estados de gobiernos de cariz progresista, que asumen en medio de una gran expectativa popular. Todo lo cual debe tenerse en cuenta, aprovechando las oportunidades que plantea este nuevo escenario sociopolítico regional.

En la investigación realizada fueron indicados como aspectos relevantes del problema regional, en ese orden, la segregación espacial, como resultado de la económica; las condiciones de financiamiento no accesibles (ahorro previo, garantías, cuotas) y los procesos de expulsión y sustitución de los sectores carenciados; en un segundo nivel, y también por orden: la ausencia o inadecuada planificación de municipios y gobiernos; que el Estado no destina recursos suficientes; los roles inadecuadamente asignados al Mercado, la población y el Estado, y que el suelo urbanizado no se vuelca al mercado por motivos especulativos. Finalmente, en un tercer nivel de importancia, se señalan, de mayor a menor: existencia de tierra baldía y viviendas desocupadas; falta de suelo urbanizado por carencia de servicios; normativas irreales y/u obsoletas; dificultades para legalizar la tenencia del suelo: normativas, costos (trabajo profesional, impuestos), modalidades de tenencia; suelo en situación de riesgo; asentamientos que no aparecen en el catastro urbano; mala ubicación del suelo respecto al lugar de trabajo, y que el plusvalor que la sociedad incorpora a la tierra (obras, modificaciones de normativa) es privatizado.

Es interesante destacar, que la falta de suelo urbanizado por dificultades topográficas o ambientales, que impide la extensión de las áreas urbanas, que fue considerado mayoritariamente como no relevante, fue calificado en cambio como de extrema importancia por un país y como relevante por otros cuatro, lo que refleja que no es un problema menor, sino que su preponderancia está fuertemente influida por las características locales.

Se destaca también que los aspectos del diagnóstico identificados como fundamentales tienen relación entre sí y en general están vinculados directamente con la acción o inacción del Estado; ello advierte sobre la importancia de exigir que éste asuma un rol protagónico, definiendo lineamientos, requisitos y condiciones, pero también participando directamente en el mercado de suelo urbano.

Respecto a las respuestas actuales al problema del suelo en los doce países, las más importantes son, de acuerdo a la encuesta: la creación espontánea de barrios populares; la especulación con la tierra rural; los loteamientos en zonas sin servicios o clandestinos; las ocupaciones de tierras públicas, y el funcionamiento patológico del mercado de arrendamientos (altos precios, venta de garantías, seudopensiones), aspecto en el que las contestaciones se dividen, sugestivamente, entre considerarlo principalísimo y verlo como irrelevante; en un segundo nivel, aparecen, por orden de importancia: las regularizaciones (sólo o

fundamentalmente dominiales) para integrar fiscalmente, cobrar impuestos y volcar nueva tierra al mercado; las ocupaciones de tierras privadas, y la tierra baldía y viviendas desocupadas en "engorde".

Las otras tres posibles respuestas investigadas (ocupación de edificios abandonados, políticas estatales de tierra y vivienda como mecanismos compensatorios, y propiedad del suelo caracterizada como latifundio urbano, minifundio y/o propiedad pública) fueron consideradas mayoritariamente no relevantes, pero con la peculiaridad de que en los tres casos se las calificó como respuestas prioritarias o al menos relevantes por varios países, lo que obliga a tenerlas en cuenta en el análisis regional.

3. Hacia una propuesta de acción regional para América Latina

El análisis de la situación descrita y de las diversas alternativas propuestas para darle solución, conduce a plantear las siguientes medidas fundamentales, que deben complementarse con las acciones necesarias en materia de producción de vivienda:

Consagrar constitucionalmente y por ley el derecho de toda mujer y hombre a acceder al suelo urbanizado y la vivienda digna, siendo deber del Estado garantizar su ejercicio promoviendo políticas públicas claras, formuladas con participación popular, y proveyendo los recursos necesarios. Estos deberán provenir entre otras fuentes de los sectores con capacidad contributiva y estar previstos en los presupuestos nacionales, 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 preferenciales hacia la mujer, tanto en lo relativo a la tenencia como en la solución de conflictos.

Establecer nuevas formas de legalización de la tenencia más adecuadas a la realidad que la propiedad individual (como modalidades arrendaticias, propiedad colectiva, propiedad comunitaria, derechos de superficie, de uso o de posesión).

La constitución de carteras o bancos estatales de tierras, edificadas o no, con participación y control social, para facilitar el acceso al suelo urbanizado de los sectores populares: políticas preventivas antes de tener que regularizar lo irregular.

La participación popular organizada y capacitada, mediante instancias claras y democráticas, y con incidencia efectiva en la definición de políticas, toma de decisiones, especialmente las que impactan sobre la comunidad, control de los recursos y de los registros públicos de propiedad y ejecución de programas.

Repensar y ajustar la normativa, aprendiendo de la realidad (amanzanamientos, construcciones en altura, segundas viviendas en el lote y otros), institucionalizando el control social de su cumplimiento.

La densificación de las actuales zonas urbanas, en particular de las centrales, respetando mínimos adecuados y dignos y máximos sostenibles, para aprovechar los servicios existentes y los vacíos de la trama.

La democratización del uso de la ciudad (acceso igualitario de todos y todas al suelo, a los bienes, servicios y equipamientos), combatiendo la segregación social, espacial y racial mediante herramientas construidas participativamente y materializadas con la inversión del Estado.

Aplicar políticas tributarias que presionen al uso de tierras e inmuebles y que eviten su vacancia.

No criminalizar las ocupaciones de tierras e inmuebles realizadas por familias sin techo de bajos ingresos.

El catastro de todos los asentamientos espontáneos, su regularización, priorizando las formas colectivas de propiedad, mejoramiento e integración a la ciudad, así como la actualización periódica de los registros de inmuebles de propiedad pública y social.

La regulación del mercado de arrendamientos, reconociendo la importancia del acceso a la vivienda por esta vía.

La suspensión de los desalojos. El Estado debe intervenir en la búsqueda de soluciones y en el caso que los desalojos no sean evitables, garantizar previamente alternativas de realojo digno y adecuado, evitando el desarraigo familiar y laboral y contemplando el resarcimiento de las mejoras realizadas y la sostenibilidad de la población en las nuevas condiciones.

La planificación del desarrollo urbano, incluyendo criterios para la transformación de tierra rural no utilizada como tal, en acuerdo con las políticas productivas y el mejoramiento de los servicios, en especial el transporte, así como, la creación de zonas de prioridad para la construcción de vivienda popular.

La recuperación del plusvalor incorporado al suelo privado por obras o modificaciones de normativa, mediante el pago de tributos o realización de obras a cambio, para invertirlo en políticas de vivienda y servicios para los sectores de bajos ingresos.

El traspaso a municipios y organismos de gestión habitacional de inmuebles estatales ociosos, para su utilización en vivienda popular.

El pago de deudas con el Estado mediante dación o entrega de tierras e inmuebles con el correspondiente control social, para destinarlos a vivienda popular.

La transferencia al dominio del Estado, sin indemnización, de los inmuebles privados sin uso alguno por un lapso determinado de tiempo, para destinarlos a fines sociales.

La utilización de procedimientos judiciales sumarios para acelerar la adquisición del dominio por el Estado (expropiaciones, prescripciones).

Establecer en cinco años el plazo para prescribir la propiedad por el habitante que la posee y desburocratizar los procedimientos correspondientes.

En los casos de compra o expropiación de tierras por el Estado, a propietarios de altos ingresos, efectuar el pago en forma diferida y contemplando solamente el valor registral.

Estas propuestas tienen que ver con acciones que debe realizar el Estado (en sus niveles ejecutivo, legislativo y judicial) y con la participación en ellas de los sectores populares organizados, compartiendo crecientes cuotas de poder. Varias requieren necesariamente la inversión de recursos significativos, y es claro que el problema no se superará sin esfuerzo económico. Otras requieren modificaciones constitucionales o legales. Pero también hay algunas medidas, muy importantes, que sólo necesitan voluntad política y apoyo social para llevarlas adelante. En algunos casos, incluso, existe marco legal para hacerlo y sólo se precisa usarlo con decisión. Todas están pensadas desde una visión que prioriza los intereses de los sectores populares y cree en éstos.

Para que todo esto suceda es preciso que las organizaciones populares, actuando con independencia de los partidos políticos y del Estado, discutan y enriquezcan estas propuestas como parte de su programa reivindicativo. En algunos aspectos, asimismo, los intereses de los sectores populares urbanos lindan con los de los rurales, lo que obligará a un intercambio franco y abierto, que permita llegar a propuestas y soluciones consensuadas y articular las estrategias y las acciones.

Salvador de Bahía, Brasil, 1° de

Junio de 2008

Benjamin Nahoum - Asesor de FUCVAM Uruguay
Cloris Velasques - Fundasal - El Salvador
Hector Turbi - Red Urbano Popular y COOPHABITAT- R. Dominicana
Evaniza Rodrigues - UNMP - Brasil
Gustavo Gonzalez - SCC América Latina
Ines Flores - Procasha - Bolivia
Jonny Alvarenga - CIPAE - Paraguay
Leonardo Pessina - UNMP - Brasil
Lourdes Jiron - CEPRODEL - Nicaragua
Luis Enrique Trundle - ICADE - Honduras
Luis Estrada - IDESAC - Guatemala
Manuel Arguello -FUPROVI Costa Rica
Silvia de los Ríos- CIDAP - Peru
Sergio Bulcão - UNMP - Brasil
Marli Carrara - UNMP - Brasil