

El suelo en las ciudades latinoamericanas

Compartimos con ustedes la inclusión de Bitácora Urbano\Territorial este año en la muy prestigiosa base de datos europea SCOPUS con lo cual ampliaremos nuestra difusión internacional. En esta ocasión el Dossier Central está dedicado al tema del Suelo, por lo cual, a continuación se hará una breve reflexión sobre el tema antes de presentar los contenidos de esta edición.

La Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial y los estados del mundo, incluidos los de los países desarrollados ven en el manejo del suelo un asunto trascendental para el equilibrio social, la equidad y el desarrollo económico.

En los países latinoamericanos todavía se piensa en la Reforma Agraria, un mecanismo que ha debido actualizarse durante el siglo XX pero que no llegó a hacerse efectiva, como una posible solución al subdesarrollo y la pobreza. En cambio, lo que ha ocurrido es que el porcentaje de población urbana ha crecido irremediabilmente día a día, en todas las ciudades latinoamericanas, y, aunque las condiciones de subsistencia en la ciudad sean tan deplorables como las de la vida rural, la posibilidad de que los migrantes y desplazados del campo vuelvan al lugar de donde salieron es cada vez más lejana.

El problema de suelo no sólo está relacionado con la tenencia de tierra, sino que tiene repercusiones económicas, ambientales, sociales, políticas y culturales. Además, la globalización, producto del desarrollo capitalista, ha avanzado paralelamente con el deterioro de la identidad nacional que durante los primeros siglos de la modernidad estuvo ligada a la conexión entre el individuo y la tierra que era su lugar de nacimiento y de trabajo, el sitio donde se formaba una familia y donde al morir sería sepultado cerca a los antepasados. Los suelos donde se desarrollaban la vida de la sociedad y la identidad del ciudadano como miembro de esa sociedad estaban indisolublemente ligados. Los mercados del suelo y del trabajo han quebrantado esta unión; el individuo debe ir al lugar donde puede vender su fuerza de trabajo y su tierra también se convierte en un objeto de valor mercantil del cual habrá de desprenderse cuando la necesidad o la oportunidad lo lleven a hacerlo.

Por otra parte, la búsqueda de la posesión de suelo ha sido en la historia una de las razones principales de las guerras. La tenencia de la tierra y el derecho a su explotación han sido el motivo de terribles conflictos armados, incluso cuando se arguyen razones religiosas o culturales. Adicionalmente, la lucha por la tierra ha sido determinante en la producción de avances técnicos y en la dinámica de los desarrollos económicos.

En África y en algunos países de Latinoamérica, pero sobre todo en Colombia, el conflicto por el dominio o explotación de zonas productivas ha sido la causa principal de una violencia desenfrenada y de masivas migraciones hacia las ciudades. En ellas el conflicto no se acaba al llegar a la ciudad, son los casos de Bogotá, Medellín, Cali, Quibdó y Barrancabermeja, entre otras, donde existen zonas urbanas que son y han sido motivo de disputa entre paramilitares, milicias urbanas y delincuencia común. La población pobre de las ciudades de Colombia, Brasil y de varios países centroamericanos además de afrontar los problemas que la miseria impone, como la enfermedad y el hambre, se encuentran en una situación de violencia sin escapatoria.

Es muy probable que haya una relación dinámica entre la mercantilización indiscriminada del suelo y la violencia. Desde esta perspectiva la posición del Banco Mundial es paradójica pues afirma que con el acceso de la población vulnerable a la tenencia de tierras, se mejoran las condiciones de gobernabilidad, se fortalece a esta población, aumentan las inversiones, la pobreza se reduce y la economía crece. Pero el problema es que el reparto inicial no puede mantenerse si no se ponen condiciones especiales a la tenencia de la tierra y, más bien, se la abandona a la dinámica propia del capitalismo. Si no se establecen unas reglas de juego sobre la propiedad de la tierra ésta volverá a las manos de quienes están interesados en controlar el territorio o, en el mejor de los casos, de quienes tienen los recursos y la tecnología necesaria para explotarla intensivamente.

En consecuencia es necesario hacer un análisis profundo sobre el impacto que puede tener la tenencia del suelo en países y sociedades como las nuestras. La intervención estatal en el mercado de la tierra parece ser una condición para que grandes sectores poblacionales tengan alguna posibilidad futura de mejorar sus condiciones de vida, siempre y cuando obedezca al interés general y a principios de equidad y justicia, y asuma la lucha contra la pobreza como su proyecto principal, mediante el reconocimiento de las determinaciones de la cultura y los aspectos asociados a la calidad de vida de la colectividad,.

Garantizar la tenencia puede ser la solución, o parte de ella, no sólo de la pobreza sino de la violencia, siempre y cuando la tierra no sea considerada una posesión cualquiera. Hace ya más de tres décadas que en la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos se postularon las siguientes ideas que a simple vista están cargadas de una lógica irrefutable, lo cual no ha significado que se hayan puesto en marcha:

“El suelo no puede tratarse como un producto de consumo ordinario, controlado por individuos y sujeto a las presiones e ineficiencias del mercado. La propiedad privada del suelo es el principal instrumento de acumulación y concentración de la riqueza y por ello contribuye a la injusticia social”.

Que el suelo no deba ser un producto cualquiera sobre el cual se obtienen plusvalías y rentas y que no se convierta en el bien en el que por excelencia se encarna la riqueza son dos condiciones contradictorias con el modelo capitalista.

“La provisión de vivienda decente y condiciones saludables para la gente solo se puede lograr si el suelo se usa en el interés de la sociedad como un conjunto. El control público del suelo es por ello indispensable”.

Esta última afirmación es casi imposible de ser puesta en práctica como proyecto una vez que los estados han dejado en libertad el mercado para adaptarse al neolibe-

ralismo y a sus postulados económicos. En estas condiciones el mercado del suelo es un obstáculo para la equidad social y la superación de la pobreza. La otorgación de títulos de propiedad es imprescindible, el control de la especulación absolutamente necesario, pero los estados tienen que ir un paso más allá: la tierra y el suelo tienen que ser objeto de una gran reforma; la repartición, la entrega sin esperar retribución, la donación de tierras, junto a la restitución a aquellos que han sido asaltados, deben convertirse en la política y en el proyecto más importante en los años venideros.

Debe analizarse si una economía agraria es viable. No puede ignorarse que la sostenibilidad de las ciudades del tercer mundo se está haciendo imposible. No se les puede llamar como sostenibles a ciudades donde el 40% de su población es pobre. La última crisis mundial ha permitido que propuestas alternativas al presente modelo económico sean al menos escuchadas porque las economías más autónomas sufrieron menos daños que las más globalizadas. El minifundio volvió a sonar como una posible opción para los más pobres.

La Ley 388 de 1997, en el caso colombiano, señala en su artículo segundo que el ordenamiento del territorio se fundamenta en tres principios: la función social y ecológica de la propiedad; la prevalencia del interés general sobre el particular; y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. A ellos se suma la declaratoria de la función pública del urbanismo en su artículo tercero, en el cual se indican, entre otros aspectos, que:

“[se han de] atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible”.

Sin embargo, la realidad es otra, ya que la ley no se cumple. Se difunde la idea de la escasez del suelo urbanizable, que unida a su alto nivel de concentración en pocos propietarios¹, ha favorecido su especulación y obstaculizado la provisión de vivienda a los hogares de más bajos ingresos. Recurrentemente se señala que no hay oferta de suelo urbano para atender esta demanda debido a su “escasez”, sin embargo es claro que el suelo disponible se privilegia para atender otros sectores de población y otras actividades económicas más rentables y especulativas y no para atender las demandas presentes y acumuladas de las poblaciones urbanas. Tendencia derivada del hecho que en la misma Constitución Política Colombiana la propiedad privada² se reconoce y se garantiza como un derecho inalienable, en este caso sobre una mercancía sin capacidad de reproducirse como es el suelo³.

1 Como señala Emilio Pradilla en el texto Izquierda, democracia y cuestión territorial: “Se mantiene la concentración de la propiedad del suelo urbano, ahora en manos del capital inmobiliario, y la apropiación privada de las rentas del suelo urbano –absolutas y diferenciales– generadas socialmente e incrementadas por la inversión pública, que excluyen a las masas populares empobrecidas del acceso al suelo y la vivienda y no benefician a la colectividad ciudadana; parte de ellas deben volver a la colectividad bajo la forma de impuestos y deducciones a las plusvalías y rentas urbanas que financien el desarrollo urbano para todos” (Pradilla, 2003:11).

2 Artículo 58 “[...] Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores” (Asamblea Nacional Constituyente; Presidencia de la República, 1991: 25).

3 “En este sentido, se debe recordar que el suelo al volverse un bien transable comercialmente en el mercado, es una mercancía; esto implica que está sujeto a las diferentes lógicas con las que opera, sea formal o informal. En ambos casos, su propósito desde el punto de vista del mercado es la rentabilidad, que en el caso formal está regulada por el mercado inmobiliario y los precios establecidos por el desarrollo específico de la ciudad; y en el mercado informal, está condicionado por las determinaciones del promotor ilegal que establece las reglas de transacción” (Torres, 2009: 42).

Por ello, la única vía de acceso al suelo urbano y por tanto a la vivienda para los sectores más vulnerables de la población colombiana –y por qué no latinoamericana– es a través de la apropiación ilegal de terrenos (invasión de suelo urbano o suburbano; acceso a la compraventa de una parcela por vía de la oferta del urbanizador pirata⁴; o por procesos irregulares de parcelación, entre otras formas de apropiación) y a la autoproducción y autoconstrucción de la vivienda. Éstas se constituyen en las únicas opciones de la población para solucionar su acceso al suelo y a la vivienda, acciones en las que prima la necesidad de techo sobre el tema del riesgo que representa su localización en áreas periféricas.

Emilo Pradilla señala:

“[...] Luego de más de dos décadas de aplicación de las políticas neoliberales, de transferencia de funciones del Estado a la libre iniciativa empresarial, de desregulación y abandono de la planeación indicativa, de privatización de las instituciones públicas y los territorios, de reducción del gasto social, y de trasnacionalización de las economías latinoamericanas en el marco de la globalización imperial, los viejos problemas del desarrollo regional y urbano desigual siguen sin solución; muchas de sus manifestaciones se han agravado por la profundización de la explotación, la pobreza y la exclusión socio-territorial de los trabajadores, por el desordenado gigantismo urbano, y por la mercantilización extrema de todos los componentes del territorio, sobre todo del acceso al suelo y la vivienda” (Pradilla, 2003: 5).

En conclusión es necesario que el debate y las decisiones sobre el suelo, tanto rural como urbano, se realicen mediante una discusión pública y abierta donde se privilegien los intereses colectivos y no los intereses de los particulares.

Contenidos de la presente edición

En el Dossier Central se incluyen cuatro artículos sobre el suelo y aspecto relevantes en torno al tema. De la profesora e investigadora argentina, experta en Desarrollo Urbano y Regional, Nora Clichevsky, se incluye el texto “Algunas reflexiones sobre informalidad y regularización del suelo urbano”, que da un amplio panorama sobre los problemas latinoamericanos respecto a la distribución del suelo. El doctor en Filosofía, arquitecto y experto en asuntos urbanos, Eduardo Sousa González, de origen mexicano presenta el texto “Reflexiones metodológicas para la planeación de zonas

4 Al respecto señala Roel Janssen: “Dentro del proceso de ocupación ‘pirata’ de un terreno participan las familias, el promotor privado, y las Autoridades Distritales. Las familias, de acuerdo a la distribución prevista por el promotor y una vez convenida la transacción al margen de las disposiciones legales, realiza la apropiación del ‘lote’ y levantan paulatinamente la vivienda. Ante el hecho interviene la Administración Distrital, que a través de diferentes entidades y ante las demandas de la comunidad, trata de legalizar el desarrollo y asumir la solución de algunos problemas, justamente cuando la situación presenta altas concentraciones de densidad poblacional, enormes deficiencias en cuanto a espacio público, accesibilidad, infraestructura de servicios públicos y equipamientos urbanos en todos los niveles, así como la exposición de familias a situaciones de riesgo por deslizamientos o inundación” (Janssen, 1984: 68-69).

metropolitanas", que se ocupa de analizar estrategias con vista al crecimiento de las ciudades, en especial las latinoamericanas. La becaria y doctoranda argentina María Virginia Furlani presenta el estudio de caso titulado "Mendoza: procesos políticos participativos para un uso del suelo inclusivo y consensuado". Ingrid G. Baumann, becaria y doctoranda, también argentina, presenta un estudio de caso sobre una ciudad argentina en su escrito "Comodoro Rivadavia: Re-configuración de la matriz socio-política a partir de la planificación estratégica".

En el aparte de "Artículos" se publican tres textos con muy diversos enfoques. Ana Gómez Pintos, magíster en Historia y Cultura de la Arquitectura, de nacionalidad argentina, escribe "Suburbio jardín y pintoresquismo", desde una perspectiva histórica y teórica. Julián Eduardo Fernández Hoyos, arquitecto colombiano y candidato a magíster en Medio Ambiente y Desarrollo, presenta el texto "Aproximación a la gestión pública en Manizales: aportes para la sostenibilidad urbano-rural del municipio desde una perspectiva administrativa". Mónica Elizabeth Mejía Escalante, arquitecta colombiana, magíster en Hábitat y docente de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, presenta el texto "Del discurso inmobiliario a la habitabilidad del espacio residencial", un análisis sobre el modo de ofertar la vivienda en la ciudad de Medellín y una reflexión sobre lo que la publicidad implica culturalmente.

En la sección "Desde el Posgrado" se publica, de la socióloga y experta en asuntos urbanos, profesora de la Escuela de Planeación Urbano Regional de la sede Medellín de la Universidad Nacional de Colombia, Marcela Vergara Arias, el texto "Conflictividad urbana en la apropiación y producción del espacio público: el caso de los bazares populares de Medellín". En "Desde el Pregrado" se incluye un trabajo académico del estudiante de arquitectura de la Universidad de los Andes, de Bogotá, Juan Carlos Cuberos, titulado "Ciudad de la posguerra", con una perspectiva teórica e histórica de la ciudad de Varsovia después de la Segunda Guerra Mundial.

En "Documentos" hemos decidido publicitar sitios en red y documentos de interés relacionados con el tema de nuestro Dossier Central. En "Reseñas" incluimos la presentación que acompaña el libro Foro Público POR ARTE DE BARRIO / Memorias, sobre el Foro sobre Mejoramiento Integral de Barrios, organizado por la Universidad Nacional de Colombia.

Reiteramos una vez más nuestra apertura a la discusión por medio de estas páginas y de sus comentarios y aportes.

Carlos Alberto Torres Tovar

Junio de 2009

Ciudad Universitaria

Bibliografía

- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE; PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1991). Constitución Política de Colombia –CPC–. Bogotá: Impreandes.
- JANSSEN, Roel (1984). Vivienda y luchas populares en Bogotá. Donny Meertens (trad.) Bogotá: Tercer Mundo.
- PRADILLA COBOS, Emilio (2003). Izquierda, democracia y cuestión territorial. México, D.F. (20-XI-2003). Consultado el 20 de mayo de 2009, en:
http://www.fedevivienda.org.co/aa/img_upload/646f63756d656e746f732e2e2e2e2e2e/Izquierda_democracia_y_cuesti_n_territorial_1.PDF
- TORRES TOVAR, Carlos Alberto (2009). Ciudad informal colombiana: barrios contruidos por la gente. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.